

Oikeushallintovirastonselvitys

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:11

Oikeushallintovirastonselvitys

Juhani Jokinen

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-748-9

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	29.3.2019	
Tekijät	Juhani Jokinen		
Julkaisun nimi	Oikeushallintovirastoselvitys		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:11		
Diaari/hankenumero	VN/6598/2018	Teema	Selvityksiä ja ohjeita
ISBN PDF	978-952-259-748-9	ISSN PDF	2490-0990
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-748-9		
Sivumäärä	108	Kieli	suomi
Asiasanat	hallinnon kehittäminen, itsenäisyys, päätöksenteko		
Tiivistelmä <p>Oikeusministeriö asetti 12.12.2018 selvityshenkilön, jonka tuli selvittää oikeusministeriön hallinnonalan pienten toimijoiden hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamista siten, ettei niiden itsenäistä asemaa vaarannettaisi eikä niiden tehtäväkenttää muutettaisi. Selvitys koski Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNla, lapsiasiavaltuutettua, Onnettomuustutkintakeskusta, tasa-arvovaltuutettua, tietosuojavaltuutettua, tiedusteluvalvontavaltuutettua ja yhdenvertaisuusvaltuutettua (erillisvirastot).</p> <p>Selvitys päättyi kahteen vaihtoehtoiseen malliin: a) Tietosuojaviranomaisesta muodostettaisiin virasto, jonka hallinto hoitaisi myös muiden erillisvirastojen hallinto- ja tukitehtäviä, b) perustettaisiin uusi Oikeushallintovirasto, joka hoitaisi erillisvirastojen hallintoasioita. Kummassakin mallissa kirjanpitoyksikkötehtävät siirtyisivät uudelle virastolle, mutta VES-toimivalta säilyisi oikeusministeriöllä.</p> <p>Vaihtoehto a) on perusteltu, jos painotetaan tarvetta muuttaa tietosuojaviranomainen virastoksi, mitä sen tehtävien luonne ja yhteiskunnallinen painoarvo puolustaisivat. Erillisvirastojen toisiinsa kohdistaman valvonnan puolueettomuuden ja riippumattomuuden varmistamiseksi malli edellyttäisi kuitenkin tarkkarajaista ratkaisutoimivallan määrittelyä.</p> <p>Vaihtoehto b):ssä hallintoasioiden valmistelun ja päätöksenteon vastuut ovat virtaviivaisemmin järjestettävissä, ja erillisvirastojen toisiinsa kohdistama valvonta paremmin valvonnan puolueettomuutta tukevaksi.</p> <p>Kummassakin mallissa erillisvirastoille annettaisiin määräysvaltaa niiden substanssiasioihin kiinteässä yhteydessä olevissa hallintoasioissa toiminnallisen riippumattomuuden varmistamiseksi.</p>			
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	29.3.2019	
Författare	Juhani Jokinen		
Publikationens titel	Utredning om behovet att inrätta ett ämbetsverk för justitieförvaltningen		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2019:11		
Diarie-/projektnummer	VN/6598/2018	Tema	Utredningar och anvisningar
ISBN PDF	978-952-259-748-9	ISSN PDF	2490-0990
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-748-9		
Sidantal	108	Språk	finska
Nyckelord	förvaltningsutveckling, självständighet, beslutsfattande		
Referat <p>Justitieministeriet utsåg den 12 december 2018 en utredare för att utreda möjligheterna att centralisera små aktörers administrativa uppgifter och stöduppgifter inom justitieministeriets förvaltningsområde så, att dessa aktörers självständiga ställning inte äventyras och deras verksamhetsfält inte ändras. Utredningen gällde Europeiska institutet för kriminalpolitik (HEUNI), barnombudsmannen, Olycksutredningscentralen, jämställdhetsombudsmannen, dataombudsmannen, underrättelsetillsynsombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen (fristående ämbetsverk).</p> <p>Utredaren kom fram till två alternativa modeller: a) dataskyddsmyndigheten ombildas till ett ämbetsverk, vars förvaltning även ska sköta andra fristående ämbetsverks administrativa uppgifter och stöduppgifter, b) det inrättas ett nytt ämbetsverk för justitieförvaltningen, som ska sköta de fristående ämbetsverkens administrativa uppgifter. Enligt båda modellerna ska räkenskapsverkens uppgifter överföras på det nya ämbetsverket, men behörigheten i fråga om tjänstekollektivavtal kvarstår hos justitieministeriet.</p> <p>Alternativ a) är motiverat, om man lägger vikt vid behovet att ombilda dataskyddsmyndigheten till ett ämbetsverk, vilket arten av dess uppgifter och samhällliga betydelse talar för. Modellen förutsätter emellertid en exakt avgränsning av rätten att avgöra ärenden för att man ska kunna säkerställa opartiskhet och oberoende i fråga om de fristående ämbetsverkens inbördes tillsyn.</p> <p>Alternativ b) ger möjlighet att ordna ansvaret för beredning och beslutsfattande i fråga om förvaltningsärenden smidigare och så att de fristående ämbetsverkens inbördes tillsyn bättre stöder en opartisk tillsyn.</p> <p>Enligt båda modellerna ska de fristående ämbetsverken ges bestämmanderätt i förvaltningsärenden som har nära samband med substansfrågor för att garantera deras funktionella oberoende.</p>			
Förläggare	Justitieministeriet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Kilpailu- ja kuluttajaviraston hallintomalli.....	13
1.1	Johdanto	13
1.2	KKV:n ja Kuluttaja-asiamiehen tehtävistä	14
1.3	KKV:n sisäinen toimivallanjako	15
1.4	KKV:n evaluointiraportti.....	17
1.4.1	Yhdistysmisvaiheen vaikutukset suorituskyyyn	17
1.4.2	Johtamisesta ja toiminnan kehittämisestä	17
1.4.3	Evaluoinnin arvioita henkilöstöpolitiikasta	18
1.4.4	Arvioita synergiasta ja KA:n asemasta	18
2	Tasa-arvoelimiä koskeva johdanto	20
3	Tasa-arvovaltuutettu.....	24
3.1	Tehtävät	24
3.2	Toimivaltuuksista.....	24
3.3	Suoritteet.....	25
3.4	Itsenäisyydestä	26
3.5	Henkilöstö	26
4	Yhdenvertaisuusvaltuutettu	27
4.1	Tehtävät	27
4.2	Toimivaltuuksista.....	28
4.3	Suoritteet.....	29
4.4	Itsenäisyydestä	30
4.5	Henkilöstö	30
5	Lapsiasiavaltuutettu	31

5.1	Tehtävät	31
5.2	Toimivaltuuksista.....	31
5.3	Suoritteet.....	32
5.4	Itsenäisyydestä	32
5.5	Henkilöstö	33
6	Onnettomuustutkintakeskus	34
6.1	Tehtävät	34
6.2	Suoritteet.....	35
6.3	Itsenäisyydestä	35
6.4	Henkilöstö ja organisaatio	37
7	Euroopan kriminaalipoliitiikan instituutti (HEUNI)	38
7.1	Tehtävät	38
7.2	Suoritteet.....	39
7.3	Itsenäisyydestä, valtuuksista.....	39
7.4	Henkilöstö ja sidosryhmät	40
8	Tietosuojavaltuutettu.....	41
8.1	Keskeinen lainsäädäntö	41
8.2	Yleinen tietosuojasetus ja tietosuojavaltuutettu	43
8.2.1	Itsenäisyydestä.....	43
8.2.2	Toimivalta, tehtävät ja valtuudet	44
8.2.3	Rajat ylittävä yhteistyö ja Euroopan tietosuojaneuvoston toiminta	45
8.3	Perustuslakivaliokunnan kantoja tietosuojavaltuutetun organisoinnista	46
8.4	Asiamäärät	47
8.5	Henkilöstö	48
9	Tiedusteluvalvontavaltuutettu	49
10	Itsenäisyyttä koskevia EU:n tuomioistuinratkaisuja.....	51
11	Oikeusministeriön ja erillisvirastojen nykyinen työnjako hallintotehtävissä.....	55
11.1	Yleistä	55
11.2	Valtion talousarviolainsäädännöstä johtuvat tehtävät	56

11.3	Toimitila-asiat	57
11.4	Tietojärjestelmät ja tietotekniikka	58
11.5	Henkilöstöhallinto	58
11.6	Erillisvirastojen tuottamat hallinto- ja tukipalvelutehtävät	59
11.6.1	Arkisto- ja kirjaamotehtävät	62
12	Virastorakenteen uudistumalleja	64
12.1	Virasto-käsitteen sisällöstä valtionhallinnossa	64
12.2	Virasto 2020 -hanke	65
12.3	VIRSU-selvitys	65
12.3.1	Virastorakenneselvityksen muutosesitykset (VM julkaisuja 3/2015 ja 5/2015).....	67
12.4	Tuomioistuinvirastosta	69
12.5	Oikeusapuvirastosta.....	74
12.6	Ulosottovirastosta.....	74
12.7	Syyttäjälaitos	75
12.8	Opetushallitus	76
12.9	Aluehallintovirasto	78
13	Tulosohjaus ja kirjanpito virastojen ohjauskeinoina	81
13.1	Tulosohjauksesta	81
13.2	Valtion talousarvio ja kirjanpito ohjauskeinona.....	84
14	Nykytilan arviointi	86
14.1	Substanssitoiminta	86
14.2	Resurssit ja henkilöstöpolitiikka.....	87
14.3	Normit, ohjaus ja itsenäisyys.....	87
15	Arvioita yhdistämismalleista	89
15.1	Johdanto	89
15.2	Tietosuoja-valtuutetun muuttaminen virastoksi (emovirastomalli)	92
15.3	Uusi Oikeushallintovirasto (virastohotellimalli)	95
16	Arvioita tehtäväjaosta.....	96
17	Loppupäätelmät	102

Liite 1. Asettamispäätös	104
Liite 2. Selvityshenkilön kuulemat asiantuntijat	107

O I K E U S M I N I S T E R I Ö L L E

Oikeusministeriö asetti 12. joulukuuta 2018 allekirjoittaneen, varatuomari Juhani Jokisen selvityshenkilönä selvittämään oikeusministeriön yhteydessä toimivista erillisvirastoista koostuvan toimijan mahdollista perustamista. Selvityshenkilön työn tueksi asetettiin ohjausryhmä ja sihteeristö. Henkilöstöä ohjausryhmässä edusti Joko ry:n luottamusmies. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi kansliapäällikkö Pekka Timonen oikeusministeriöstä.

Selvityshenkilön tuli selvittää vaihtoehtoja oikeusministeriön hallinnonalan pienten ja toiminnallisesti itsenäisten toimijoiden toimintojen kokoamiseksi yhteen hallinnollisesti, että erillisvirastojen lainsäädäntöön ja kansainvälisiin säännöksiin perustuvaa varsin itsenäistä asemaa ei vaaranneta eikä niiden tehtäväkenttää tässä yhteydessä muuteta. Arvioinnin lähtökohtana tuli käyttää kuluttaja-asiamiehen itsenäistä asemaa ja ratkaisuvalltaa nykyisen Kilpailu- ja kuluttajaviraston osana, minkä lisäksi huomioon tuli ottaa kyseisten toimijoiden erityispiirteet. Toimijat, joita selvitys koski ovat: Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI, lapsiasiavaltuutettu, Onnettomuustutkintakeskus, tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu (jäljempänä erillisvirastot).

Selvitystoimeksiannon mukaisesti erillisvirastojen toimintojen kokoamisella tavoitellaan mahdollisuuksia resurssien suuntaamiseen toimijoiden sisältötyöhön sitä kautta, että erillisvirastoilla olisi yhteiset hallinnon ja viestinnän resurssit. Tehtävien yhteen kokoamisella saavutettaisiin synergiaetuja ja resursseja voitaisiin kohdistaa tehokkaammin kunkin erillisviraston perustehtävään.

Selvityksen toisena lähtökohtana oli oikeusministeriön fokusoiminen valtioneuvostotasoisiin tehtäviin, jota edistäisi selvityksen kohteena olevien hallinto- ja tukitehtävien siirtäminen oikeusministeriöstä virastotasolla hoidettaviksi. Lisäksi selvityksessä tuli ottaa huomioon eduskunnan tietosuojaa koskevan lainsäädännön yhteydessä antama lausuma, jossa edellytetään hallituksen selvittävän, tulisiko tietosuojan valvontaviranomaisen organisaatiota kehittää virastomuotoiseksi.

Selvityksen aikana selvityshenkilö on kuullut oikeusministeriön demokratia-, kieli- ja perusoikeusyksikön, hallintoyksikön ja taloushallinnon edustajia, hallintojohtajaa, tietohallintojohtajaa, henkilöstöpäällikköä ja asiankäsittelyjärjestelmistä vastaavan yksikön edustajia. Kaikkien erillisvirastojen johtoa on haastateltu ja erillisvirastojen henkilöstölle on järjestetty tiedotus- ja keskustelutilaisuudet hankkeesta. Selvityshenkilö on haastatellut valtiovarainministeriön edustajia, sosiaali- ja terveysministeriön edustajaa, eduskunnan oikeusasiamiestä, apulaisoikeuskansleria, tasa-arvoasiain neuvottelukunnan edustajaa, Valtiokonttorin ja Rahoitusvakausviraston edustajia sekä kuluttajiasiameistä ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston hallinnon ja viestinnän edustajia.

Selvitystyön tuloksena selvityshenkilö esittää kahta vaihtoehtoista mallia.

Tietosuojavaltuutetun tehtävä muutettaisiin virastoksi, jonka itsenäinen hallintoyksikkö tuottaisi määrätyt hallinto- ja tukipalvelut erillisvirastoille. Malli vastaisi niitä valtiovarainministeriön keskus- ja aluehallinnon virastoselvityshankkeen (VIRSU) kehittämisehdotuksia, jotka koskevat oikeusministeriön hallinnonalan pienten ja erityistä riippumattomuutta edellyttävien viranomaisten hallintoasioiden kokoamista niin sanottuun emovirastoon. Malli olisi myös yhdensuuntainen eduskunnan tietosuojalain säätämisen yhteydessä antaman lausuman kanssa, joka edellyttää hallituksen selvittävän tietosuojaviranomaisen muuttamista virastomuotoiseksi. Tietosuojaviranomainen, kohdullisen kokoisena, jo olemassa olevana instituutiona todennäköisesti kykenisi parhaiten vastaamaan hallinto- ja tukipalveluiden tuottamisesta erillisvirastoille. Lisäksi tietosuojaviranomaisen muuttaminen virastoksi korostaisi tietosuojan yhteiskunnallista merkittävyyttä.

Toisena erillisvirastojen rakenneuudistuksen vaihtoehtona selvityshenkilö on arvioinut mallia, jossa erillisvirastojen hallinto- ja tukitehtävien hoitamista varten perustettaisiin kokonaan uusi virasto (niin sanottu virastohotellimalli). Tähän liittyisi eräitä etuja kuten rakenteellinen yksinkertaisuus emovirastomalliin verrattuna ja päätöksenteko tärkeistä erillisvirastoihin vaikuttavista hallintoasioista ja virastohotellin kehittämisestä voitaisiin säätää tehtäväksi kollegiossa, jossa edustettuina olisivat erillisvirastojen päälliköt. Erillisvirastot olisivat myös tasavertaisessa asemassa toisiinsa nähden, mikä korostaisi niiden toisiinsa kohdistaman valvonnan riippumattomuutta ja uskottavuutta.

Valinta mallien välillä riippuu siitä, asetetaanko painoarvoa ensisijaisesti tietosuojaviranomaisen virastoksi muuttamiselle ja hallintoasioiden keskittämiseksi jo olemassa olevalle instituutiolle vai hallintotehtävien yhteen kokoamisen selkeydelle ja erillisvirastojen puolueettomuudelle ja toisiinsa kohdistaman valvonnan uskottavuudelle.

Kummassakin vaihtoehdossa uusi virasto olisi valtion talousarviolaisissa tarkoitettu kirjanpitoyksikkö siihen liittyvine velvoitteineen muun muassa maksuliikenteen ja kirjanpidon hoitamisessa sekä tilinpäätöksen laatimisessa myös erillisvirastojen osalta.

Selvityksessä on tarkasteltu myös kuluttaja-asiamiehen itsenäistä asemaa osana Kilpailu- ja kuluttajavirastoa, tarkemmin sanottuna sellaisen päällikkövirastomallin tarkoituksenmukaisuutta, jossa erillisvirastoilla olisi kuluttaja-asiamiehen itsenäisyyteen rinnastettava asema virastopäällikön alaisuudessa. Selvityshenkilö ei pidä mallia toteuttamiskelpoisena, koska erillisvirastojen substanssitoiminnassa ei ole nähtävissä olennaisia mahdollisuuksia sellaisten synergiahyötyjen aikaansaamiseen, joita erityisesti päällikkövirastossa voitaisiin saavuttaa. Lisäksi virastopäällikön asema ja rooli saattaisivat luoda epäluuloja erillisvirastojen itsenäisyyttä kohtaan.

Erillisvirastojen hallinto- ja tukitehtävien hoidon rakenne on perusteltua järjestää tavalla, joka korostaa erillisvirastojen riippumattomuutta poliittisesti ohjatusta ministeriöstä ja mahdollistaisi samalla tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan hallinto- ja tukitehtävien hoitamisen. Siten kaikki sellaiset hallinto- ja tukitehtävät tai niiden valmistelu, jotka on tarkoituksenmukaista siirtää oikeusministeriötä alemmalle hallinnon tasolle, siirrettäisiin erillisvirastojen hallinnosta ja tukipalveluista vastaavalle virastolle. Samoin ne erillisvirastojen nykyisin hoitamat hallintotehtävät, jotka niiden itsenäisyyttä ja riippumattomuutta vaarantamatta voitaisiin tehdä mittakaavaetuja hyödyntäen keskitysti, siirrettäisiin niin ikään hallintoasioista vastaavalle virastolle.

Erillisvirastojen hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamiseen liittyy toisiinsa nähdessä jännitteisessä suhteessa olevia seikkoja, kuten erillisvirastojen itsenäisyyden ja riippumattomuuden vaatimus, mille taholle annetaan ratkaisutoimivalta hallinto- ja tukitehtävistä ja miten tehtävät voitaisiin hoitaa taloudellisesti samalla vapauttaen voimavaroja erillisvirastojen varsinaisiin tehtäviin. Mitä enemmän erillisvirastot hoitaisivat ja päättäisivät omista hallintoasioistaan, sitä paremmin turvattaisiin niiden riippumattomuutta, mutta samalla menetettäisiin hallintotehtävien hoidon ammattimaisuutta ja keskittämisen mittakaavaetuja.

Selvityshenkilön mielestä erillisvirastojen hallinnollisten ja muiden tukitehtävien yhteen kokoamisessa on yhtäältä kysymys tarkoituksenmukaisesta virastorakenteesta ja toisaalta asioiden valmistelu- ja ratkaisuvastuusta.

Oikeusministeriön hallinnonalan virkaehtosopimusneuvotteluista vastaa oikeusministeriö. Tätä selvitys ei ehdota muutettavaksi. Virkaehtosopimusneuvottelut koskevat koko ministeriön hallinnon alaa eikä niissä ole kysymys edes välillisestä erillisvirastojen toiminnan ohjaamisesta, vaan virkaehdoista sopimisesta valtion neuvotteluosapuolten kanssa. Siten virkaehtosopimustoimivallan ei voida katsoa olevan ristiriidassa erillisvirastojen itsenäisyyden vaatimuksen kanssa. Toiseksi tehtävän siirto hallintoasioista vastaavalle virastolle ei vähentäisi oikeusministeriön neuvottelutoiminnan voimavaratarpeita, mutta edellyttäisi päällekkäisten voimavarojen osoittamista hallintoasioita hoitavan viraston käyttöön.

Erillisvirastojen virkojen perustamista, lakkauttamista ja muuttamista sekä siirtämistä koskeva toimivalta esitetään siirrettäväksi oikeusministeriöstä hallintovirastolle. Tämä vahvistaisi erillisvirastojen riippumattomuutta oikeusministeriöstä.

Virastorakennetta koskevat johtopäätökset eivät kuitenkaan yksin riitä ratkaisuksi erillisvirastojen hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamisessa. Erillisvirastojen itsenäisyyden ja riippumattomuuden vaatimuksen vuoksi on myös varmistettava, että erillisvirastot voivat käyttää ratkaisuvalltaa niiden substanssitoimintaan välillisesti tai välittömästi vaikuttavien hallintoasioiden ratkaisuihin. Selvityshenkilö ehdottaa, että määrättyjä hallintoasioita koskeviin ratkaisuihin vaadittaisiin erillisvirastojen päälliköiden hyväksyntä. Tällaisia asioita olisivat esimerkiksi talousarvio- ja kehysvalmisteluun liittyvät asiat, määrärahojen käyttösuunnitelma, virkajärjestelyt sekä henkilöstö- ja koulutussuunnitelma ja eräät niin sanotut työnantajatehtävät. Erillisvirastojen riippumattomuuden vaatimuksen vuoksi niiden henkilöstön nimittämistoimivalta tulisi säilyttää erillisvirastoilla. Erillisvirastoja koskevat tulosneuvottelut tulisi järjestää siten, että niihin osallistuisivat sekä erillisvirastot että hallintoasioista vastaava virasto.

Saatuaan työnsä valmiiksi selvityshenkilö kunnioittavasti luovuttaa selvityksen oikeusministeriölle.

Juhani Jokinen
Maaliskuu 2019

1 Kilpailu- ja kuluttajaviraston hallintomalli

1.1 Johdanto

Selvitystoimeksiannon mukaisesti yhtenä tarkastelun lähtökohtana on kuluttaja-asiamiehen itsenäinen asema ja ratkaisuvallta nykyisen Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) osana. Tämän vuoksi on perusteltua tarkastella Kilpailu- ja kuluttajaviraston organisaatiota, kuluttaja-asiamiehen (KA) asemaa virastossa koskevaa lainsäädäntöä sekä virastoyhdistymisen tavoitteita ja niiden käytännön toteutumista.

KKV perustettiin yhdistämällä Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto vuoden 2013 alussa siten, että kummankin viraston tehtävät ja henkilöstö siirtyivät uuteen virastoon. Virasto on yksi kirjanpitoyksikkö. Yhdistämisen tavoite oli lisätä kilpailu- ja kuluttaja-asioiden yhteiskunnallista painoarvoa ja vaikuttavuutta sekä tehostaa hallintoa. Käytännössä tämä tarkoitti yhteisten tukipalveluiden ja toimitilojen tuloksena syntyviä säästöjä sekä synergiahyötyjen tavoittelua suuntaamalla kummankin politiikkalohkon toimintaa soveltuvin osin yhdensuuntaisesti markkinoiden toimivuuden edistämiseksi. Siten kilpailuvalvonta hoitaisi tietyn markkinan tarjontapuolen ongelmat ja kuluttajan-suoja kysyntäpuolella ilmenevät häiriöt ja puutteellisuudet.

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2012, 3 §) mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirastoa johtaa valtioneuvoston nimittämä pääjohtaja. Pääjohtaja vastaa viraston toiminnan kehittämisestä ja tuloksellisuudesta sekä tavoitteiden saavuttamisesta. Virastossa on lisäksi kaksi valtioneuvoston nimittämää ylijohtajaa, joista toinen johtaa kilpailuasioiden vastuualuetta ja toinen kuluttaja-asioiden vastuualuetta. Kuluttaja-asioiden vastuualueen ylijohtaja toimii samalla kuluttaja-asiamiehenä. Virastossa on myös pääjohtajan alaisuudessa toimiva markkinatutkimusyksikkö, joka tuottaa tutkimustietoa kummankin vastuualueen käyttöön. Virastoon ollaan perustamassa uutta vaikutusarviointiyksikköä, joka korvaisi markkinatutkimusyksikön.

Virastojen yhdistymisessä haluttiin kuitenkin turvata pohjoismaisen kuluttaja-asiamiesinstituution jatkuvuus ja rajoittaa taloudellista kilpailua koskevien periaatteiden tunkeutumista kuluttajansuojaan. Kuluttaja-asiamiehen riippumaton asema turvattiin säätämällä siitä Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa, täsmentäen riippumattomuutta turvaavia mekanismeja hallituksen esityksessä (HE 108/2012).

1.2 KKV:n ja Kuluttaja-asiamiehen tehtävistä

Viraston tehtävistä säädetään Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa. Viraston tehtävänä on muun muassa esitysten ja aloitteiden tekeminen kilpailun edistämiseksi sekä kuluttajansuojan ja kuluttajapolitiikan kehittämiseksi. Virasto huolehtii kilpailulaissa (948/2011) ja muussa lainsäädännössä sille säädettyistä tehtävistä. Viraston kilpailuvastuualue valvoo kilpailunrajoituskieltojen noudattamista, kilpailuneutraliteetin toteutumista, julkisia hankintoja sekä yrityskauppoja. Viraston kuluttajavastuualue huolehtii kuluttajavalistuksesta ja -kasvatuksesta sekä tekee toimialaansa liittyviä tutkimuksia, selvityksiä ja vertailuja.

Kuluttaja-asiamiehen valvontatehtävistä, joilla on merkitystä viraston pääjohtajan otto-oikeuden käytön ja KA:n riippumattomuuden kannalta, ei säädetä kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa, vaan lukuisissa erityislaeissa kuten esimerkiksi:

- kuluttajansuojalaissa (mm. markkinoinnin valvonta sopimussuhteessa, kohutuottomat sopimusehdot kuluttajakaupassa, kuluttajaluottojen tarjonta ja asunto-omaisuuteen liittyvät kuluttajaluotot),
- sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (lasten tekemät osto- ja vuokraussitoumukset),
- liikenteen palveluista annetussa laissa (valvonta kuluttajansuojan kannalta, EU:n asetuksiin perustuvat kuluttajan asemassa olevien matkustajien oikeudet),
- maksupalvelulaissa (lain noudattamisen valvonta, jos maksupalvelun käyttäjä on kuluttajan asemassa).

Vaikka KKV:n vastuualueita yhdistää tavoite markkinoiden toimivuudesta, niiden toimintatavat ja -kulttuuri ovat erilaisia. KKV:n kuluttajavastuualueen toiminta perustuu ensisijaisesti yritysten ja niiden järjestöjen kanssa käytäviin neuvotteluihin ja ehkä vähäisemmässä määrin velvoittaviin hallintopäätöksiin ja KA:n markkinaoikeudelta vaatimien kieltojen asettamiseen. Kilpailuvastuualueen toimintaa leimaavat vahvat selvitystoimivaltuudet ja intervention mahdollisuudet sekä elinkeinonharjoittajille mahdollisesti määrättävien seuraamusten ankaruus.

Kuluttajaneuvonta, joka vuoden 2019 alussa siirtyi maistraateilta KKV:ön, saa vuosittain noin 70 000 yhteydenottoa ja KA noin 5 000. Valitusten käsittelyä varten on luotu kuluttajahallinnon tietojärjestelmä (KUTI), jonka avulla voidaan esimerkiksi tunnistaa

markkinoiden häiriöilmiöitä, varmistaa samanlaisten tapausten yhdenmukainen käsittely ja seuloa tarkempaa analyysia vaativat asiat. Järjestelmää hyödynnetään myös kilpailuasioissa kilpailunrajoituksia koskevien vihjeiden vastaanottoalustana. Kuluttajavastuualueen toimintaa leimaa käsiteltävien asioiden suuri määrä, joissa pääsääntöisesti on vähäinen määrä asiakirjoja. Kilpailuvastuualueella yksityiskohtaiseen käsittelyyn päätyvien asioiden määrä on melko vähäinen, mutta asiakirjojen lukumäärä yhdessä asiassa voi olla mittava. Tämä vaikeuttaa yhteiskäyttöisen asianhallintajärjestelmän rakentamista.

1.3 KKV:n sisäinen toimivallanjako

Virasto on päällikkövirasto, jota johtaa pääjohtaja. Pääjohtajan päätöksenteon tukena on johtoryhmä, jossa käsitellään viraston keskeiset hallinnolliset asiat, merkittävät lausuntoasiat ja joka palvelee myös sisäisen tiedonkulun välineenä. Pääjohtaja ratkaisee asiat, ellei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muun virkamiehen ratkaistaviksi. Pääjohtaja voi ottaa yksittäistapauksessa ratkaistavakseen asian, joka työjärjestyksen nojalla muutoin olisi hänen alaisensa ratkaistava. Pääjohtaja ei kuitenkaan voi ottaa ratkaistavakseen kuluttaja-asiamiehelle säädettyjä valvonta-asioita (laki kilpailu- ja kuluttajavirastosta 3 § 5 mom.). Säännöksellä turvataan KA:n itsenäistä asemaa virastossa.

Käytännössä merkittävät hallintoasiat valmistellaan ja ratkaistaan iterointiprosessissa, johon osallistuvat pääjohtajan lisäksi kilpailu- ja kuluttajavastuualueiden päälliköt, hallintojohtaja sekä tarvittavat asiantuntijat. Esimerkiksi viraston tilinpäätöksen hyväksyy pääjohtaja hallintojohtajan esittelystä. Ennen allekirjoitusvaihetta tilinpäätöksen tekstin ja tunnuslukujen tuottamisen vastuista ja aikatauluista sovitaan johtoryhmässä hallintojohtajan esittelystä. Tilinpäätöksen luonnoksia käsitellään johtoryhmässä vähintään kaksi tai kolme kertaa ennen niiden hyväksymistä. Tilinpäätöksen johdon katsoista varten kumpikin vastualue sekä pääjohtajan alaisuuteen kuuluvat erillisyyksiköt (markkinatutkimus, viestintä ja hallinto) tuottavat omat tekstiehdotuksensa, jotka saavat lopullisen muotonsa pääjohtajan ja vastualuepäälliköiden keskustelujen tuloksena.

Kilpailu- ja kuluttajavastuualueiden riippumattomuudesta säädetään virastolain 4 §:ssä, jonka mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoiminnot on sekä kilpailuasioissa että kuluttaja-asioissa järjestettävä siten, että viraston ja kuluttaja-asiamiehen riippumattomuus ja puolueettomuus näille kuuluvien valvontatehtävien hoitamisessa on turvattu. Lisäksi direktiivissä (EU) 2019/1, joka koskee jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksien parantamista, säädetään kansallisten hallinnol-

listen kilpailuviranomaisten riippumattomuudesta (4 artikla). Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset kilpailuviranomaiset voivat toimia itsenäisesti käyttäessään tehtäviensä suorittamiseen osoitettuja talousarviomäärärahoja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kansallisten talousarviosäntöjen ja -menettelyjen soveltamista (5 artikla alakohta 3).

Lainvalmisteluasiakirjoissa on lisäohjeita kuluttaja-asiamiehen riippumattomuudesta ja suhteesta KKV:n kilpailuvastuualueeseen sekä viraston pääjohtajaan (TaVM 9/2012 vp):

“Valiokunta pitää tärkeänä, että kuluttaja-asiamiehen rooli ei yhdisty viraston pääjohtajan tehtävään”.

“Asiantuntijakuulemisissa on tullut esiin sidosryhmien huoli kuluttaja-asiamiehen riippumattomuudesta uudessa organisaatiossa. Talousvaliokunnan näkemyksen mukaan uuden virastolain säännökset, erityisesti pääjohtajan otto-oikeuden rajoitus ja kuluttaja-asiamiehen tehtävät, on sillä tavoin määritelty, ettei kuluttaja-asiamiehen asemaan tule heikennystä nykytilaan nähden. Myöskään kysymys kuluttaja-asiamiehen tosiasiallisesta mahdollisuudesta tehtäviensä hoitoon resurssien allokoinnin siirtyessä viraston pääjohtajan toimivaltaan ei ole talousvaliokunnan näkemyksen mukaan ongelma. Vaikka virkojen sijoittaminen eri toimintayksiköihin kuuluukin muodollisesti pääjohtajan toimivaltaan, tulevat viraston resurssien käyttöä koskevat linjaukset TEM:n konsernistrategiasta ja viraston tulossopimuksesta, kuten nykyisinkin”.

HE 108/2012 vp toteaa valvojien riippumattomuudesta:

”Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatehtävät on järjestettävä niin, että virastolle ja kuluttaja-asiamiehelle kuuluvien valvontojen riippumattomuus ja puolueettomuus on turvattu. Säännöksen tarkoituksena on nimenomaan turvata kilpailu- ja kuluttaja-asioiden puolueeton ja riippumaton käsittely viraston sisällä. Tietojen ja todisteiden käyttöä koskeva rajoitus on tärkeä erityisesti tutkinnan kohteena olevien elinkeinonharjoittajien liikesalaisuuksien ja puolustautumisokeuksien varmistamiseksi. Julkiseen päätökseen sisältyvä tai muutoin julkista tietoa voidaan luonnollisesti käyttää sekä kilpailuasioissa että kuluttaja-asioissa. Valvonta-asioiden riippumattomuus esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriöstä määräytyy virastolle ja kuluttaja-asiamiehelle näissä asioissa säädetyn ratkaisuvallan kautta”.

1.4 KKV:n evaluointiraportti

Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2015 teettämän arvioinnin keskeisenä tavoitteena oli selvittää, miten KKV oli suoriutunut virastoyhdistymiselle asetetuista tavoitteista johtamisessa, synergioiden toteutumisessa, yhteiskunnallisen painoarvon lisäämisessä ja kahden erilaisen virastokulttuurin yhteensovittamisessa.

Evaluointiraportti (TEM julkaisuja 4/2016) luettelee joitain ongelma-alueita ja parannusehdotuksia, joista seuraavaan on otettu tämän selvityksen kannalta mahdollisesti merkityksellisiä seikkoja.

1.4.1 Yhdistymisvaiheen vaikutukset suorituskyyneen

- Vastuualueiden toiminta perustuu erilaiseen teoriaan, lainsäädäntöön ja erilaisiin toimivaltuuksiin, minkä vuoksi myös toimintakulttuurit ovat erilaiset. Yhdistyminen aiheutti jännitteitä sidosryhmien, mutta myös henkilöstön keskuudessa. Yhdistymisen syitä olisi tullut perustella laajemmin sekä sidosryhmille että henkilökunnalle.
- Lainsäädännössä vahvistettu vastuualueiden riippumattomuus ja organisaatioerillisyydet rajoittavat johdon liikkumatilaa organisaation suunnittelussa.
- Useissa julkisissa organisaatioissa, kuten myös KKV:ssa, omaksuttu päällikkövirastomalli soveltuu huonosti asiantuntijaorganisaation johtamiseen ja rajoittaa urapolkujen ja työnkuvien kehittämistä.

1.4.2 Johtamisesta ja toiminnan kehittämisestä

- Viraston tavoitteet ja strategia ovat selkeitä johdolle ja yksiköiden esimiehille, mutta osa henkilökunnasta sitoutuu pääasiassa vain oman vastuualueensa tavoitteisiin.
- Päällikkövirastomalli määrittelee päätöksenteon rakenteen ja tekee organisaatiosta moniportaisen.
- Kuluttaja-asiamiehen itsenäinen asema rajoittaa johdon vaihtoehtoja organisaation suunnittelussa.
- Viestinnän ja hallinnon palveluihin ollaan erittäin tyytyväisiä.

- KKV:ssa on viikoittain kokoontuva johtoryhmä, johon kuuluvat pääjohtajan ja molempien vastuualueiden ylläjohtajien lisäksi edustajat kummaltakin vastuualueelta, tukiyksiköiden päälliköt sekä henkilöstön edustaja.
- Sidosryhmäsuhteet ovat vastuualueiden vastuulla, ja yhteinen virastotasoinen sidosryhmästrategia puuttuu.

1.4.3 Evaluoinnin arvioita henkilöstöpolitiikasta

- Johdon ja ohjaajien ei katsota arvostavan toisen vastuualueen työtä.
- Avoin ja rakentava kehittäminen sekä kokeilut esimerkiksi tutkimusmenetelmien valinnassa ja sähköisten välineiden käyttöönnotossa motivoisi henkilökuntaa.
- Vastuualueiden erot kouluttautumismahdollisuuksissa ovat aiheuttaneet tyytymättömyyttä.
- Urapolkujen suunnittelu on pienessä virastossa vaikeaa, mutta vastuun jakaminen ja vastuulliset tehtävät lieventäisivät hierarkiassa etenemisen hitautta ja epävarmuutta.
- Tiedonkulun ja avoimuuden puute organisaatiossa heikentää työtyytyväisyyttä.

1.4.4 Arvioita synergia- ja KA:n asemasta

Jäljempänä esitetyt arviot perustuvat evaluointiraportista tehtyihin havaintoihin sekä osin KKV:ssa selvityshenkilön tekemiin haastatteluihin.

- Merkittäviä, synergiaa hyödyntäviä suoritteita on erityisesti aloite- ja lausuntoasioissa sekä sähköisten valvontakeinojen kehittämisessä, mutta markkinoiden valvonnan alueella vähemmän.
- Henkilöstö kykenee päivittäisessä toiminnassa havaitsemaan ja hyödyntämään toisen vastuualueen virkamiesten erityisosaamista, missä yhteisten toimintojen mahdollistamalla tiedonkululla on tärkeä merkitys.
- Virastoyhdistyminen ei katsota virastossa vaikuttaneen kielteisesti KA:n itenäiseen asemaan.

- Yhteiset tukitoiminnot, mukaan luettuna ns. forensic IT-toiminto, nähdään selkeästi vahvuutena.
- Hallinnossa ja viestinnässä on havaittavissa vastuualuekohtaista erikoistumista pois lukien rutiiniluontoiset asiat.
- Salassapitosäännökset, tai ainakin niiden soveltamiskäytäntö, ovat merkittävä este tai kynnys vastuualueiden yhteistoiminnalle ja ne vaativat merkittävästi myös substanssin resursseja asiakirjahallintoon sekä asianhallintajärjestelmän kehittämiseen ja ylläpitoon.
- Johtoryhmätyöskentelyssä ei nähdä KA:n itsenäisyyttä vaarantavia seikkoja.
- Pääjohtaja päättää virkojen perustamisesta ja sijoittelusta, mutta sen tai määrärahojen jaon ei katsota aiheuttaneen ongelmia KA:n itsenäisyydelle.
- Yhdenmukaisen ja yhtäaikaisen tiedonkulun varmistaminen vastuualueiden ja tukiyksiköiden henkilöstölle on tärkeää, mutta käytännön syistä se on usein hankalasti järjestettävissä.
- Vastuualueiden yhdenmukaista henkilöstöhallintoa (palkkaus, kouluttautumis-mahdollisuudet, työaikasäännöt, matkahallinto, henkilöstöedut jne.) pidetään ensiarvoisen tärkeänä työhyvinvoinnille.

2 Tasa-arvoelimiä koskeva johdanto

Tasa-arvoelinten, joilla tässä tarkoitetaan erityisesti tasa-arvovaltuutettua ja yhdenvertaisuusvaltuutettua, mutta osin myös lapsiasiavaltuutettua, toimintaan ja tehtäväkenttään liittyy useita yhdistäviä tekijöitä, kuten

- ylikansalliset säädökset toiminnan perustana,
- syrjinnän erilaiset muodot valvontakohteena,
- itsenäisyyttä ja riippumattomuutta korostavat normit,
- yhteiset asiakkaat moniperusteisessa syrjinnässä,
- pääsääntöisesti ratkaisuilla ja kannanotoilla ei ole oikeudellista velvoittavuutta (joskin niillä voi olla oikeudellista merkitystä),
- toimenpiteiden keskinäinen koordinointi vaikuttavuuden lisääjänä,
- toiminta oikeusministeriön hallinnonalalla ja sen tulosohejauksessa,
- oikeusministeriö vastaa niiden kirjanpitoyksikölle ja virkaehtosopimusten neuvotteluviranomaiselle (VM määräys 20.12.2018) kuuluvista tehtävistä sekä eräistä ICT-palveluista.

Risteävän syrjinnän (useita syrjintäperusteita, jotka vain yhdessä johtavat kiellettyyn syrjintään) tilanteet kuuluvat yhdenvertaisuusvaltuutetun toimialaan, vaikka jokin syrjintäperuste liittyisi sukupuoleen (ks. HE 19/2014 vp s. 57). Niin sanotun moniperusteisen syrjinnän tilanteissa (useita kielletyn syrjinnän perusteita, joista yksi perustuu sukupuoleen) loukatulla voi olla käytettävissä sekä tasa-arvolain että yhdenvertaisuuslain oikeussuojakeinot.

Euroopan komissio on antanut suosituksen (EU) 2018/951 tasa-arvoelimiä koskevista normeista. Suositus koskee unionin tasa-arvodirektiivien (ks. suosituksen johdantokappaleet 6–10) nojalla perustettuja kansallisia tasa-arvoelimiä, mutta soveltuvin osin suosituksen periaatteita voitaneen käyttää tulkinta-apuna arvioitaessa lapsiasiavaltuutetun asemaa ja itsenäisyyttä. Suosituksen tarkoituksena on esitellä ne toimenpiteet, joita jäsenvaltiot voivat soveltaa parantaakseen tasa-arvoelinten riippumattomuutta ja tehokkuutta ja erityisesti niiden valmiuksia varmistaa, että syrjinnän kohteeksi joutuneet henkilöt ja ryhmät voivat käyttää oikeuksiaan täysimääräisesti.

Jäljempänä luetellaan selvityksen kannalta merkityksellisiä tasa-arvoelinten riippumattomuutta koskevia suosituksia:

- Taatakseen, että tasa-arvoelimet hoitavat tehtäviään riippumattomasti, jäsenvaltioiden olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa kyseisten elinten organisaatioon, niiden asemaan koko hallinnon rakenteessa, niiden määrärahojen osoittamiseen ja niiden resurssien käytön menettelyihin. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä henkilöstön, myös johtotehtävissä toimivien henkilöiden, nimitys- ja irtisanomismenettelyihin. (1.2.1. alakohta 1).
- Tutkimuksissa on havaittu, että tasa-arvoelinten riippumattomuudessa ja tehokkuudessa on puutteita, jotka johtuvat esimerkiksi ulkoisesta painostuksesta tai liian vähäisestä henkilöstöstä. Käytännössä riippumattomuus voi heikentyä erityisesti, jos tasa-arvoelin perustetaan sellaisen ministeriön alaisuuteen (huom. englannin kielisessä tekstissä: "is set up as part of the ministry"), joka ottaa ohjeita suoraan hallitukselta (johdantokappaleet 21–22).
- Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kaikille tasa-arvoelimille annetaan tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit, tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen niiden tehtävien suorittamiseksi ja toimivaltuuksien käyttämiseksi tehokkaasti. (1.2.2. alakohta 1).
- Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tasa-arvoelinten fyysiset tilat, tiedottaminen ja viestintä, mukaan lukien tietotekniikka, sekä palvelut ja asiakirjojen ja audiovisuaalisten aineistojen kaltaiset tuotteet tai yleisölle avoimet tai järjestetyt tapaamiset ja tapahtumat ovat helposti kaikkien henkilöiden saatavilla ja saavutettavissa. (1.2.3. alakohta 4).
- Jos samassa jäsenvaltiossa on useita tasa-arvoelimiä, jäsenvaltioiden olisi annettava niille mahdollisuus säännölliseen ja tehokkaaseen koordinointiin sen varmistamiseksi, että syrjimättömyysperiaatteita sovelletaan johdonmukaisesti. (1.3. alakohta 1).

Tasa-arvoelinten itsenäisyyttä koskevia suosituksia on myös Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen toimikunnan (ECRI) yleistä politiikkaa koskevassa suosituksessa no 2 (7.12.2017): "Equality bodies should function without any interference from the State, political parties or other actors and should not be given any instructions by them; they should be fully independent at institutional and operational level".

Oikeusministeriön selvityksessä perus- ja ihmisoikeustoimijoista (Selvityksiä ja ohjeita 35/2015) on laajasti käsitelty tasa-arvoelinten tehtäviä ja esitetty havaintoja niiden toiminnasta sekä kehittämiskohteita:

- yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät ovat jossain määrin päällekkäisiä moniperusteisen syrjinnän osalta tasa-arvovaltuutetun kanssa,
- yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävän haasteena on se, että syrjintä on usein osa isompaa rakenteellista kokonaisuutta,
- tasa-arvovaltuutetun mukaan yhteisten kampanjoiden toteuttaminen voisi olla yksi valtuutettujen yhteistyömuodoista, mutta työnjako muiden valtuutettujen kanssa vaikuttaa selkeältä ja toimivalta,
- lapsiasiavaltuutettu korostaa itsenäisyyden ja riippumattomuuden merkitystä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa, mutta piti hyödyllisenä painopisteiden läpikäymistä muiden valtuutettujen kanssa toimintasuunnitelmien laadinnan yhteydessä.

Aiheellista on mainita myös oikeusministeriön arviomuistio yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen yhdistämisestä (30.5.2016), jossa niin ikään selostetaan mainittuja kahta valtuutettua koskevaa lainsäädäntöä ja toimintaa sekä niiden mahdollisen yhdistämisen tavoitteita ja vaikutuksia. Arviomuistio ei johtanut toimenpiteisiin, ilmeisesti voimakkaan ulkopuolisen vastustuksen vuoksi. Yhdistämistä puoltavina seikkoina kuitenkin mainitaan:

- sisällöllinen synergia (moniperusteisen syrjinnän synergia),
- resurssien tehokas hyödyntäminen (hallinnollisen taakan suhteellinen keventäminen),
- vaikuttavuuden lisääntyminen (yhden luukun periaate, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien valvonta yhdessä),
- osaamisen kehittäminen (ristiin oppiminen),
- tavoitettavuus ja saatavuus (kaikki syrjintäperusteet yhdessä toimistossa),
- viestinnän tehostuminen (enemmän yhteiskäyttöisiä resursseja).

Tasa-arvoelinten tehtäväkenttää sivuaa hallinnollisesti eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimiva Ihmisoikeuskeskus, jonka perustamisen keskeisiä vaikuttimia olivat YK:n yleiskokouksen vuonna 1993 hyväksymät ns. Pariisin periaatteet sekä koordinaation, yhteistyön ja resurssien lisääminen ihmisoikeuksien edistämisessä (ks. HE 205/2010 vp). Keskuksen tehtävistä säädetään eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 3 a luvussa (muutossäännös 535/2011). Keskus ei käsittele kanteluita eikä yksittäisiä asioita, vaan sen tehtävä on perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen tiedotuksen, kasvatuksen, koulutuksen ja tutkimuksen sekä aloitteiden, selvitysten ja lausuntojen antamisen keinoin. Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, joka toimii perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä, käsittelee periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita ja hyväksyy Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelman.

Tässä tarkoitettujen tasa-arvoelinten, oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen toiminta ei ole päällekkäistä, vaan toisiaan täydentävää ja luonteeltaan erilaista:

- tasa-arvoelimet kuuluvat valtioneuvoston ja oikeusministeriön toimialaan, Ihmisoikeuskeskus ja oikeusasiamies eduskunnan hallintoon,
- tasa-arvoelinten päälliköt nimittää valtioneuvosto, Ihmisoikeuskeskuksen päällikön ja ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsenet nimittää tai asettaa oikeusasiamies,
- oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta kohdistuu viranomaisiin ja julkista tehtävää hoitaviin yksityisiin toimijoihin, tasa-arvoelinten valvonta ja edistämistehtävät taasen sekä yksityisiin että julkisiin toimijoihin,
- tasa-arvoelimet voivat avustaa loukattuja, mitä oikeusasiamies tai Ihmisoikeuskeskus eivät tee.

Nämä seikat ovat merkityksellisiä myös arvioitaessa tarvetta ja mahdollisuuksia tasa-arvoelinten sijoittamiseen eduskunnan yhteyteen.

3 Tasa-arvovaltuutettu

3.1 Tehtävät

Tasa-arvovaltuutetun tehtävistä säädetään tasa-arvovaltuutetusta annetussa laissa (1328/2014) sekä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (tasa-arvolaki 609/1986). Laeilla on pantu täytäntöön EU:n tasa-arvodirektiivit (2000/43/EY, 2004/113/EY, 2006/54/EY, 2010/41/EU). Direktiivit sisältävät säännöksiä myös niitä valvovien viranomaisten itsenäisyydestä (ks. edellinen luku).

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on:

- valvoa tasa-arvolain sekä ensisijaisesti syrjinnän kiellon ja syrjivän ilmoittelun kiellon noudattamista;
- aloittein, neuvoin ja ohjein edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista;
- antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä;
- seurata tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla; ja
- ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tasa-arvolaisissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa.

3.2 Toimivaltuuksista

Valtuutetun toimivaltuuksista säädetään tasa-arvolain 17 §:ssä (tietojen antaminen tasa-arvovaltuutetulle), 18 §:ssä (tarkastukset), 19 §:ssä (ohjeiden antaminen ja sovinnon edistäminen), 20 §:ssä (asian saattaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi) ja 21 a §:ssä (valtuutetun oikeus uhkasakon asettamiseen tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi). Lisäksi tasa-arvovaltuutettu voi tehdä toimivaltansa kuuluvia selvityksiä ja laatia raportteja.

Tasa-arvovaltuutettu voi avustaa syrjinnän kohteeksi joutunutta tämän oikeuksien turvaamisessa sekä tarvittaessa avustaa tätä oikeudenkäynnissä, joka koskee hyvityksen tai korvauksen suorittamista, jos valtuutettu katsoo asialla olevan lain soveltamisen kannalta huomattava merkitys.

Valtuutettu ei tee substanssiasioissa velvoittavia päätöksiä. Valtuutetun todettua syrjinnän, tasa-arvovaltuutettu voi kehottaa velvoitettua tahoa (työnantajaa, oppilaitosta, elinkeinonharjoittajaa, etujärjestöä tms.) korjaaviin toimenpiteisiin. Jos velvoitettu taho ei ryhdy korjaaviin toimenpiteisiin, valtuutetulla on toimivalta saattaa asia tasa-arvolain 20 §:n (muutossäännös 915/2016) mukaisesti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Toistaiseksi tasa-arvovaltuutettu on käyttänyt tätä mahdollisuutta kerran, sillä valtuutetun antamia kehotuksia on toistaiseksi yleensä noudatettu.

Tasa-arvovaltuutettu voi saattaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi myös tasa-arvosuunnitelman laatimisveloitteen laiminlyöntiä (tasa-arvolain 5 a § ja 6 a §) koskevan asian. Tähän ei ole toistaiseksi ollut tarvetta.

Tasa-arvovaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan ja lisäksi eduskunnalle kerran neljässä vuodessa kertomuksen tasa-arvon toteutumisesta. Tasa-arvovaltuutettu voi antaa kertomuksen eduskunnalle yhdessä yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa.

3.3 Suoritteet

Valtuutettu saa vuosittain noin 400–500 kirjallista yhteydenottoa, joista vuonna 2017 syrjintää koskevana kirjattiin 162. Muina kuin syrjintäasioina kirjattiin yhteensä 155 asiaa, joista 95 ei kuulunut valtuutetun toimivaltaan. Muita lainvalvontaan liittyviä asioita kirjattiin 40 vuonna 2017 (työpaikkojen tasa-arvosuunnittelu 32 kpl, oppilaitosten tasa-arvosuunnittelu 1 kpl). Valtuutetun verkkosivuilta saatavien tietojen mukaan valtuutettu julkaisee vuosittain 10–40 uutiskirjettä, kymmenkunta yleistä mielenkiintoa omaavaa lausuntoa, jotka voivat koskea lainsäädäntöuudistuksia, mutta myös kannottoja epäillyissä syrjintätapauksissa. Viranomaisille ja kansainvälisille toimijoille annettiin 34 lausuntoa. Tasa-arvovaltuutettu järjesti vuonna 2017 kampanjan raskaus-syrjintää vastaan.

Kirjallisten yhteydenottojen lisäksi valtuutettu saa noin 400–500 puhelinyhteydenottoa vuosittain. Ne koskevat pääosin syrjintäepäilyjä.

3.4 Itsenäisyydestä

Tasa-arvovaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton (laki tasa-arvovaltuutetusta 1 § 2 mom.). Tasa-arvovaltuutetun riippumattomuudella tarkoitettaisiin erityisesti valtuutetun vapautta tehdä omaan harkintaansa perustuvia päätöksiä ilman ulkopuolisten tahojen asiaan vaikuttamista (HE 19/2014 vp.).

Tasa-arvovaltuutettu nimittää toimistonsa virkamiehet ja hyväksyy toimistolle työjärjestyksen. Tasa-arvovaltuutetun nimittää valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Oikeus nimittää oma henkilöstö kuuluu osana tasa-arvovaltuutetun itsenäiseen asemaan. Hallituksen esityksessä 19/2014 todetaan, että ”[e]hdotuksella vahvistettaisiin tasa-arvovaltuutetun itsenäistä asemaa myös siten, että tasa-arvovaltuutettu nimittäisi itse oman henkilöstönsä ja vahvistaisi toimistonsa työjärjestyksen”.

Komissio on antanut suosituksen (EU) 2018/951 tasa-arvoelimiä koskevista normeista. Siihen sisältyy myös suositukset tasa-arvoelinten riippumattomuudesta, resursseista ja valitusten tekemisestä. Suosituksessa tasa-arvoelinten yhteistyötä ja toiminnan koordinaatiota ei pidetä niiden itsenäisyyttä ja riippumattomuutta rajoittavana, vaan suositus päinvastoin kehottaa ”jäsenvaltioita antamaan tasa-arvoelimille mahdollisuuden säännölliseen ja tehokkaaseen koordinointiin, sen varmistamiseksi, että syrjimättömyysperiaatteita sovelletaan johdonmukaisesti” (kohta 1.3. alakohta 1).

Tasa-arvoelinten, mukaan luettuna tasa-arvovaltuutettu, itsenäiseen ja riippumattomaan asemaan saattaa kuitenkin välillisesti vaikuttaa osin päällekkäiset työsuojeluviranomaisten, yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun tehtävät ja toimivalta työelämän moniperusteisissa syrjintäkysymyksissä (vrt. TyVM 11/2014 vp, jonka mukaan näiden toimivallanjakoa tulisi selkeyttää).

3.5 Henkilöstö

Tasa-arvovaltuutetun toimistossa on 10 virkaa. Kaksi sihteerä, joista toinen vastaa asianhallintajärjestelmästä, hoitavat hallinnollisia tukitehtäviä, minkä lisäksi tasa-arvovaltuutetun ja hallinnollisen ylitarkastajan työajasta noin 20 % kuluu hallinnollisiin tehtäviin. Viestintää hoitaa yksi virkamies, minkä ohella jonkin verran viestintäpalveluja ostetaan ulkopuolisilta toimittajilta.

4 Yhdenvertaisuusvaltuutettu

4.1 Tehtävät

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista ja yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää (laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta 3 §). Lisäksi valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaporttina ja valvoo karkotettavien sekä käännytettävien maasta poistamisen täytäntöönpanoa (ulkomaalaislaki 1341/2014, 152 b §). Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu:

- laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita,
- antaa neuvoja ja lausuntoja,
- edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta,
- osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön,
- seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta,
- seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä.

Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 19 §:ssä: Valtuutettu voi avustaa syrjinnän uhreiksi joutuneita näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa sekä muun muassa ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi yhdenvertaisuuslain noudattamista koskevassa asiassa ja antaa yksittäistapauksia koskevia kannanottoja lainvastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi tai sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi, jollei kyse ole työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvasta asiasta taikka työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinnasta.

Syrjintään puuttumisen lisäksi valtuutettu edistää yhdenvertaisuutta osallistumalla yhteiskunnalliseen keskusteluun esimerkiksi tiedotusvälineissä ja keskustelutilaisuuksissa. Valtuutettu toimii asiantuntijana tai kouluttajana eri tilaisuuksissa ja pyrkii vai-

kuttamaan yhdenvertaisuuden toteutumiseen tapaamalla sidosryhmiä. Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin roolissa valtuutetun tavoitteena on ehkäistä ihmiskauppaa ja edistää ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. Eduskunnalle yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa kerran neljässä vuodessa kertomuksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa kertomuksen yhdessä tasa-arvovaltuutetun kanssa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteydessä on valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan asettama yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunta. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii yhdenvertaisuusvaltuutettu. Neuvottelukunnassa on enintään 40 muuta jäsentä. Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan yhdenvertaisuusvaltuutetun ehdotuksesta.

Neuvottelukunnassa tulee olla edustettuina yhdenvertaisuusasioihin keskeisesti liittyvät ministeriöt ja muut viranomaiset sekä syrjinnän ehkäisemisen kannalta merkittävät kansalaisjärjestöt ja muut toimijat.

4.2 Toimivaltuuksista

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus:

- Salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot.
- Salassapitosäännösten estämättä saada kansallisena ihmiskaupparaportointia varten tarvittavat tiedot viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä sellaiselta palvelujen tuottajalta, joka osallistuu kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 33 §:ssä tarkoitettujen palvelujen antamiseen tai saa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan tarkoitettua valtionapua. Valtuutetulla on kuitenkin oikeus saada henkilötietoja vain, jos tiedonsaanti on välttämätöntä ihmiskaupparaportoinnille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.
- Saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta, työnantajalta, tavaroiden tai palvelujen tar-

joajalta sekä niiden palveluksessa olevilta selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen valtuutetun tehtävien hoitamiseksi. Oikeus selvityksen saamiseen ei koske tietoa, josta sillä, jolta selvitystä pyydetään, on oikeus kieltäytyä todistamasta.

- Tehdä tarkastus viranomaisen, koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen sekä tavaroiden tai palveluiden tarjoajan toimitiloissa, jos tarkastus on tarpeen yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvomiseksi valtuutetun toimivaltaan kuuluvissa asioissa.
- Avustaa syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutunutta tai mahdollista ihmis-kaupan uhria tämän oikeuksien turvaamisessa taikka tarvittaessa hankkia tälle tätä tarkoitusta varten oikeusapua.
- Asettaa tietojenanto- ja selvitysvelvollisuuden noudattamisen tehosteeksi uhkasakko.

Valtuutettu ei tee substanssiasioissa velvoittavia hallintopäätöksiä eikä sillä ole toimivaltaa työelämän syrjintää koskeissa asioissa toisin kuin tasa-arvovaltuutetulla.

4.3 Suoritteet

Valtuutetun käsittelyssä oli v. 2017 syrjintää koskevia asiakasasioita 1107 kpl, tietopyyntöjä 128 kpl, ulkomaalaisen asemaa ja oikeuksia koskevia asioita 95 kpl, niin sanottuja ei-toimivaltaa asioita 52 kpl, yhdenvertaisuuden edistämisasioita 50 kpl ja muita asioita 100 kpl. Maasta poistamisen valvontatehtäviä oli 36 kpl vuonna 2017 (yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018). Syrjintäyhteydenottojen määrä on kolmessa vuodessa nelinkertaistunut, mikä tarkoittaa tehtävien priorisointia ja käsiteltäväksi otettavien asioiden ns. seulontaa (kertomus eduskunnalle 2018). Valtuutettu arvioi minkälaisiin selvitystoimiin kukin yhteydenotto antaa aihetta. Näin pyritään varmistamaan, että strategisesti tärkeitä asioita koskeviin asiakasyhteydenottoihin vastaamiseen voidaan ohjata riittävästi voimavaroja. Sellaisiin asiakasyhteydenottoihin, joissa ei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä laajoihin selvitystoimiin, vastataan nopeasti ja yksinkertaisin menettelyin. Vuonna 2017 yhteydenottojen määrästä 2 % johti valtuutetun lausuntoon tai kannanottoon, 47 % asioista hoidettiin neuvonnan avulla ja 28 % seulonnan avulla.

Vuonna 2017 valtuutetun toimistosta pidettiin puheita 37 tilaisuudessa, toimittiin kouluttajana 37 tilaisuudessa, järjestettiin 117 sidosryhmätapaamista sekä osallistuttiin 119 muiden järjestämään tilaisuuteen.

4.4 Itsenäisyydestä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton (laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta 1 §). Lisäksi EU:n tasa-arvodirektiiveissä on säännöksiä tasa-arvoelinten riippumattomuudesta (2000/43/EY, 2004/113/EY, 2006/54/EY, 2010/41/EU).

Yhdenvertaisuusvaltuutetun nimittää valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu nimittää toimistonsa virkamiehet ja ottaa palvelukseen toimiston muun henkilöstön. Yhdenvertaisuusvaltuutettu hyväksyy toimistolle työjärjestyksen.

4.5 Henkilöstö

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa on 16 vakinaista virkaa. Julkisen talouden suunnitelmassa valtuutetulle on vuosille 2019–2022 osoitettu rahoitus 19 virkaan. Toimistossa on lisäksi työskennellyt vuosittain 2–4 henkilöä (htv) hankerahoituksen turvin tai harjoittelijana.

5 Lapsiasiavaltuutettu

5.1 Tehtävät

Lapsiasiavaltuutetun tehtävistä säädetään lapsiasiavaltuutetusta annetussa laissa (1221/2004, muutossäännös 1348/2014). Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on yhteistyössä muiden viranomaisten sekä toimialansa järjestöjen ja vastaavien muiden toimijoiden kanssa edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista (2 § 1 mom.). Tehtävään kuuluvat muun muassa lapsen edun ja oikeuksien toteutumisen arviointi, yhteiskunnallisen päätöksenteon seuranta lasten hyvinvoinnin kannalta, lasten hyvinvointiin vaikuttavan yhteiskunnallisen päätöksenteon kehittäminen aloittein, neuvoin ja ohjein, yhteydenpito lapsiin ja lapsia koskevan tiedon välittäminen lapsille, lasten parissa työskenteleville, viranomaisille sekä muulle väestölle. Lisäksi valtuutetun tulee edistää Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen hyväksymän lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59–60/1991) toteutumista. Valtuutetun strategia (2014–2019) toteaa yleissopimuksen olevan toimiston työn keskeinen perusta.

Lapsiasiavaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle ja kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomuksen toimialtaan. Toimintakertomuksesta ja toimintasuunnitelmasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (274/2005). Valtuutettu antaa lisäksi arvionsa lapsen oikeuksien toteutumisesta Suomessa YK:n lapsen oikeuksien komitealle.

Valtioneuvosto asettaa lapsiasiavaltuutetun ehdotuksesta enintään viideksi vuodeksi kerrallaan lapsiasianeuvottelukunnan. Neuvottelukunnassa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään 14 muuta jäsentä, joista kullakin on henkilökohtainen varajäsen. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii lapsiasiavaltuutettu. Neuvottelukunnassa tulee olla edustettuina eri hallinnonalojen asiantuntemus, alue- ja paikallistason asiantuntemus sekä neuvottelukunnan toimialaan liittyvien järjestöjen ja muiden vastaavien tahojen asiantuntemus (valtioneuvoston asetus 274/2005).

5.2 Toimivaltuuksista

Lapsiasiavaltuutetun ja lapsiasianeuvottelukunnan tehtävänä on vaikuttaa yleisellä tasolla. Ne eivät tutki tai tee asianosaisen oikeusasemaan vaikuttavia päätöksiä yksittäisissä asioissa: "Lapsiasiavaltuutetun tehtävä painottuisi erityisesti yleisen tason vai-

kuttamiseen. Lapsiasiavaltuutettu ei suorittaisi jälkikäteistä yksittäistapauksellista valvontaa, vaan siitä vastaisi jatkossakin nykykäytännön mukaisesti muun muassa eduskunnan oikeusasiamies” (HE 163/2004 vp.).

Lapsiasiavaltuutetulla on oikeus saada muilta viranomaisilta maksutta tehtäviensä hoidon kannalta tarpeellisia tietoja, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu (L 1221/2004 6 §).

5.3 Suoritteet

Vuonna 2018 lapsiasiavaltuutettu teki 37 lausuntoa, 7 kirjelmää ja 21 kannanottoa. Valtuutetun toimisto julkaisi Lapsibarometri-tutkimuksen, jossa selvitetään joka toinen vuosi 6-vuotiaiden lasten hyvinvointia. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu tapasi eri yhteyksissä monia lasten ja nuorten ryhmiä, esimerkiksi ammatillisessa koulutuksessa olevia nuoria ja koulukuljetuksissa olevia lapsia. Vuonna 2018 valtuutettu sai noin 1100 kansalaisyhteydenottoa eri tavoin. Lapsiasiavaltuutettu antaa yleisen tason neuvontaa ja tarvittaessa ohjaa henkilön ottamaan yhteyttä asianomaiseen viranomaiseen. Lisäksi valtuutettu järjesti neljä pyöreän pöydän keskustelua, joiden tavoitteena on tuoda yhteen valtionhallinnon, tutkimuksen ja järjestöjen edustajia edistämään lapsen oikeuksien tietyn teeman osalta. Lapsiasiavaltuutettu piti noin 150 esitelmää tai puheenvuoroa ja julkaisi neljä uutiskirjettä. Lapsiasiavaltuutetun toimisto osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön niin globaalisti, Euroopassa, pohjoismaisella tasolla kuin naapurimaidenkin valtuutettujen kanssa.

5.4 Itsenäisyydestä

Lapsiasiavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton (laki lapsiasiavaltuutetusta 1 § 2 mom.). Riippumattomuudella tarkoitetaan ”erityisesti valtuutetun vapautta tehdä omaan harkintaansa perustuvia päätöksiä ilman ulkopuolisten tahojen asiaan vaikuttamista” (HE 19/2014). Lapsiasiavaltuutetun toimiston henkilökunnan nimittää tai ottaa lapsiasiavaltuutettu (valtioneuvoston asetus 341/2015).

5.5 Henkilöstö

Lapsiasiavaltuutetun toimistossa on valtuutetun lisäksi lakimies, erikoistutkija, kaksi ylitarkastajaa, joista toinen on osa-aikainen (50 %) ja hallinnollinen avustaja. Lapsiasiavaltuutetun toimiston viestinnästä yhdessä henkilökunnan kanssa vastaa Mainostoimisto SST Oy. Lapsiasiavaltuutetun toiminnan määräraha vuoden 2019 talousarviossa on 608 000 €. Lapsiasiavaltuutetun toimisto sijaitsee Jyväskylässä.

6 Onnettomuustutkintakeskus

6.1 Tehtävät

OTKES:n tehtävistä säädetään turvallisuustutkintalaissa (525/2011). OTKES:n tehtävänä on tutkia kaikki suuronnettomuudet ja suuronnettomuuden vaaratilanteet riippumatta niiden laadusta, vakavat ilmailu-, raideliikenne- ja vesiliikenneonnettomuudet ja niiden vaaratilanteet. Keskuksella on toimivalta harkintansa mukaan tutkia myös muut onnettomuudet ja vaaratilanteet. Varsinaisen turvallisuustutkinnan ohella OTKES:n tehtävänä on:

- turvallisuustutkinnan yleinen järjestäminen, suunnittelu, ohjaus, tiedottaminen ja valvonta mukaan luettuna teematutkinnot,
- turvallisuustutkijoiden koulutus,
- valmiuden ylläpito tutkinnan tekemiseen,
- alan kansainvälisestä yhteistyöstä huolehtiminen
- turvallisuussuositusten antaminen ja niiden toteutumisen seuranta.

Turvallisuustutkintalain mukaan tutkinnassa selvitetään tapahtumien kulku, syyt ja seuraukset sekä tehdyt pelastustoimet ja viranomaisten toiminta. Tutkinnassa selvitetään erityisesti, onko turvallisuus otettu riittävästi huomioon onnettomuuteen johtaneessa toiminnassa sekä onnettomuuden tai vaaran aiheuttajina taikka kohteina olleiden laitteiden ja rakenteiden suunnittelussa, valmistuksessa, rakentamisessa ja käytössä. Lisäksi selvitetään, onko johtaminen sekä valvonta- ja tarkastustoiminta asianmukaisesti hoidettu. Tarvittaessa on myös selvitettävä mahdolliset puutteet turvallisuutta ja viranomaisia koskevissa säännöksissä ja määräyksissä (5 §). OTKES:n turvallisuustutkinta kohdistuu tyypillisesti myös viranomaisten toimintaan.

Turvallisuustutkintalain 5 luvussa säädetään poikkeuksellisen tapahtuman tutkinnasta. Poikkeuksellisella tapahtumalla tarkoitetaan erittäin vakavaa kuolemaan johtanutta tai yhteiskunnan perustoimintoja uhannutta tai vakavasti vaurioittanutta tapahtumaa, joka ei ole onnettomuus. Poikkeuksellisen tapahtuman tutkinnan aloittamisesta päättää valtioneuvosto, joka voi asettaa tapahtuman tutkintaa varten Onnettomuustutkintakeskuksen yhteyteen tutkintaryhmän (turvallisuustutkintalain muutossäännös 187/2019).

Turvallisuustutkintalaissa säädetään myös OTKES:n tiedonsaantioikeuksista mukaan luettuna oikeudesta saada tietoja teleyrityksiltä (20 ja 21 §) sekä oikeudesta suorittaa tarkastus (22 §). Lain 39 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta ja luovuttamisen edellytyksistä muille turvallisuustutkintaviranomaisille sekä esitutkinta- ja syyttäväviranomaiselle. Lisäksi turvallisuustutkintalain 42 §:ssä on säännökset muiden viranomaisten velvollisuudesta antaa OTKES:lle virka-apua ja tehdä sen pyynnöstä selvityksiä.

Turvallisuustutkinnasta säädetään turvallisuustutkintalain ohella kansainvälisessä lainsäädännössä:

- Ilmailu: Asetus (EU) N:o 996/2010 siviili-ilmailun onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnasta ja ehkäisemisestä. Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus (Chicagon sopimus, 11/1949, mm. toimivalta onnettomuuden tapahtumapaikalle ja ilma-aluksen rekisteröintipaikalle välillä).
- Rautatiet: Direktiivi (EU) 2016/798 rautateiden turvallisuudesta.
- Vesiliikenne: Direktiivi 2009/18/EY (merionnettomuusdirektiivi) ja EU asetus merionnettomuuksien tutkinnasta (1286/2011). Ihmishengen turvallisuudesta merellä tehty kansainvälinen yleissopimus ja sen onnettomuustutkintasäännöstö.

6.2 Suoritteet

Onnettomuustutkintakeskuksessa valmistui 17 tutkintaa vuonna 2018 ja se antoi niiden perusteella 54 suositusta. Vuonna 2018 Onnettomuustutkintakeskuksen valtuutettu edustaja osallistui viiteen muun valtion johtamaan turvallisuustutkintaan.

6.3 Itsenäisyydestä

Turvallisuustutkintalain (525/2011) 8 § 1 momentin mukaan: ”Turvallisuustutkintaa varten oikeusministeriön yhteydessä on Onnettomuustutkintakeskus. Keskus suorittaa tehtävänsä itsenäisesti ja riippumattomasti”. Johtajan tehtävänä on johtaa, valvoa ja kehittää OTKES:n toimintaa sekä muun ohella vahvistaa keskuksen työjärjestys. Johtajan nimittää valtioneuvosto, ja keskuksen henkilöstön käytännössä OTKES:n johtaja.

Yleisilmailua koskevan Chicagon sopimuksen liitteen 13 kohdan 3.2 mukaan valtion tulee perustaa onnettomuustutkintaviranomainen, joka on riippumaton valtion ilmailuviranomaisista ja muista tahoista, jotka voivat puuttua tutkinnan johtamiseen tai objektiivisuuteen.

Siviili-ilmailua koskevan EU:n asetuksen (996/2010) 4 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että turvallisuustutkinnat suorittaa ja niitä valvoo pysyvä kansallinen siviili-ilmailun turvallisuustutkintaviranomainen, joka kykenee suorittamaan itsenäisesti täyden turvallisuustutkinnan ilman ulkopuolisten puuttumista asiaan, joko itse tai muiden turvallisuustutkintaviranomaisten kanssa tehtyjen sopimusten avulla. Säädöksessä itsenäisyyttä täsmennetään siten, että

- viranomaisen on oltava toiminnallisesti riippumaton erityisesti ilmailuviranomaisista ja yleensä kaikista tahoista, joiden edut tai tehtävät saattavat joutua ristiriitaan tutkintaviranomaisen tehtävien kanssa;
- viranomainen ei saa tutkinnassa pyytää tai vastaanottaa ohjeita;
- viranomaisella on oltava rajoittamaton toimivalta tutkinnan tekemiseen;
- viranomaisella on oltava riittävät voimavarat, mukaan luettuna määrärahat, jotka mahdollistavat sen tehtävien suorittamisen sekä tarvittavat tilat; ja
- tutkijoilla on oltava asema, joka takaa heille tarvittavan riippumattomuuden.

Direktiivi (EU) 2016/798 rautateiden turvallisuudesta säätää 16 artiklassa turvallisuusviranomaisen asemasta: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisella turvallisuusviranomaisella on riittävät sisäiset ja ulkoiset organisatoriset valmiudet henkilöresursseina ja aineellisina voimavaroina. Tämän viranomaisen on oltava organisaatioltaan, oikeudelliselta rakenteeltaan ja päätöksenteoltaan riippumaton rautatieyrityksistä, rataverkon haltijoista hakijoista tai hankintayksiköistä ja palveluhankintasopimuksia tekevästä yksiköistä. Edellyttäen, että tällainen riippumattomuus taataan, tämä viranomainen voi olla liikenneasioista vastaavan kansallisen ministeriön osa”.

Ihmishengen turvallisuudesta merellä tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 11/1981) onnettomuustutkintasäännösten mukaan ”Meriturvallisuustutkinnan olisi oltava erillinen ja muista tutkintamuodoista riippumaton”. Merionnettomuustutkintadirektiivin (2009/18/EY) 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että turvallisuustutkinnat ovat riippumattomia rikostutkinnasta ja muusta rinnakkaisesta tutkinnasta, jotka suoritetaan vastuun määrittämiseksi tai syyllisyyden kohdentamiseksi.

6.4 Henkilöstö ja organisaatio

Vakinaisen henkilöstön lukumäärä on 16, mutta keskus käyttää tutkinnoissa apuna ulkopuolisia asiantuntijoita, jotka nimitetään kulloisenkin tutkintatarpeen mukaan. Asiantuntijoiden asemasta ja palkkioista säädetään turvallisuustutkintalaissa (11, 15, 43, ja 45 §). Vuonna 2018 tutkinnoissa oli vakinaisten virkamiesten lisäksi mukana 74 ulkopuolista asiantuntijaa.

Vuoden 2019 valtion talousarviossa OTKES:n arvioitu määrärahan käyttö on 1 524 000 €.

OTKES:n hallinnosta huolehtii suurimmaksi osaksi oikeusministeriö. Keskuksella on hallintopäällikön nimikkeellä toimiva virkamies, joka kuitenkin pääasiallisesti vastaa keskuksen päivittäisjohtamisesta, tutkimustoiminnan johtamisesta, kansainvälisestä yhteistyöstä, juridista asiantuntemusta edellyttävistä tehtävistä sekä lausuntojen valmistelusta, arkistonmuodostussuunnitelmasta, tietoturavastaavan tehtävistä, laatu-päällikön tehtävistä sekä kotimaisesta sidosryhmäyhteistyöstä. OTKES:n viestintä-päällikkö vastaa viestinnästä, mutta hänenkin apunaan voi olla ulkopuolisia viestinnän ammattilaisia, jotka nimitetään asiantuntijoina kulloinkin tutkinnassa tarvittavan viestintäasiantuntemuksen mukaan.

7 Euroopan kriminaalipoliitiikan instituutti (HEUNI)

7.1 Tehtävät

HEUNI on YK:n kriminaalipoliittisen instituuttiverkoston jäsen ja sen tehtävistä ja asemasta säädetään laissa Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimivan Helsingin kriminaalipoliittisen instituutin perustamisesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä sopimuksen soveltamisesta (L 582/82, muutossäännös 710/87). Lain 2 §:n mukaan instituutti on oikeusministeriön alainen ja toimii kiinteässä yhteistyössä oikeuspoliittisen instituutin kanssa. Kiinteä yhteistyö oikeuspoliittisen instituutin kanssa on jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi instituutin siirryttyä oikeusministeriön hallinnonalalta Helsingin yliopistoon. HEUNIn organisatorista asemaa mahdollisesti muutettaessa olisi otettava huomioon YK:n kanssa tehty sopimus, mikä saattaa edellyttää järjestön informoimista muutoksesta.

Instituutin tarkoitus on tehdä tutkimusta kriminaalipoliittisista ilmiöistä ja tarjota mahdollisuus kriminaalipoliittikkaa koskevan tiedon ja asiantuntemuksen säännölliseen vaihtamiseen ensisijaisesti Euroopassa, mutta HEUNI voi tehdä myös globaaleja selvityksiä ja kehittämishankkeita. Toiminnan tavoitteena on tiedolla vaikuttaminen.

Instituutin toimintaa ohjaavat keskeisesti YK:n kriminaalipoliittinen ohjelma ja siihen liittyvät linjapäätökset. YK:n merkitys instituution toiminnassa näkyy muun muassa siten, että instituutissa on neuvottelukunta, jonka puheenjohtajan nimittää YK:n pääsihteeri neuvoteltuaan Suomen hallituksen kanssa. Neuvottelukunta käsittelee instituutin edellisen vuoden toimintakertomuksen, seuraavan vuoden toimintasuunnitelmaehdotuksen ja hyväksyy instituutin kehittämistä ja toimintaa koskevia suosituksia (kokoukset 1–2 kertaa vuodessa).

HEUNIn ydinrahoitus tulee valtion budjetista (valtion talousarvion selvitysosien arvioitu käyttö 518 000 € v. 2019), mutta merkittävän osan (vuosittain 150 000–200 000 €) kokonaisrahoituksesta muodostaa ulkopuolisten tahojen (käytännössä viranomaisia tai kansainvälisiä järjestöjä ml. EU:n eri rahoitusmekanismit) tutkimusrahoitus. Ulkopuolisella rahoituksella oli vuosina 2017–2018 käynnissä 8 hanketta. Toiminnan kehittäminen ja kansainvälinen yhteistyö rahoitetaan lähes yksinomaan ulkopuolisella hankerahoituksella.

Ulkopuoliset rahoituslähteet (etenkin Euroopan komissio) edellyttävät hankkeissa useimmiten ns. omavastuuosuutta, joka on 10–25 % hankkeen kokonaisbudjetista. Hankkeiden rahoitus tulee komissiolta useissa erissä, ja lopullinen maksatus vasta sen jälkeen, kun hanke on jo päättynyt. Siten ulkopuolisesti rahoitettujen hankkeiden aloittaminen ja käynnissä pitäminen vaatii käytännössä rahoituspuskuria. Useimmissa EU-rahoitteisissa hankkeissa on kiinteä yleiskustannuskorvaus, joka on yleensä 7 % hankkeen kokonaisbudjetista. HEUNIn huolena on, että toteutuessaan oikeushallinto-virastohankkeen lopputulos johtaisi hankkeiden kautta kerätyn puskurin katoamiseen johonkin yhteiseen kassaan, vaikka HEUNI tarvitsee puskuria hanketoiminnan kehittämiseen ja ylläpitämiseen.

7.2 Suoritteet

Vuoden 2018 aikana HEUNI julkaisi muun muassa 18 uutista tai tiedotetta, osallistui 46 kansainväliseen kokoukseen, julkaisi 4 tutkimusraporttia ja kaksi nettipohjaista koulutuskokonaisuutta tai kurssia, antoi 2 lausuntoa eduskunnalle, kirjoitti 4 muuta julkista tekstiä (1 policy brief, 2 artikkelia ammattilehtiin, 1 tieteellinen julkaisu), antoi 5 haastattelua medialle, teki 6 uutta hankehakemusta ja järjesti tai osallistui 30 sidosryhmätapaamiseen Suomessa.

7.3 Itsenäisyydestä, valtuuksista

HEUNIn itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta ei ole erityisiä säännöksiä, joskin tutkimuseettisten periaatteiden katsotaan edellyttävän riippumattomuutta poliittisesta päätöksenteosta sekä tutkimusten rahoittajista ja kohteista. Lain 582/82 mukaan (2 §) instituutti on oikeusministeriön alainen, mutta instituutti ei näe ministeriön puuttuvan tai puuttuneen sen tutkimustoimintaan.

Laitoksen johtajan nimittää hallitus neuvoteltuaan YK:n pääsihteerin kanssa. Oikeusministeriö nimittää tai ottaa muun henkilökunnan ja instituutin johtaja tilapäiset virkamiehet ja henkilöstön alle neljän kuukauden työsuhteeseen.

Vuoden 2019 tulostavoitteiden mukaan ”HEUNIn toimintaa ohjaa kansallinen ja kansainvälinen kriminaalipoliittinen keskustelu sekä ko. keskusteluissa asetetut prioriteetit (ml. oikeusministeriön strategia).” HEUNIn internet-sivujen mukaan ”HEUNIn kiinteä yhteys Suomen oikeusministeriöön edesauttaa sitä, että suomalaisilla viranomaisilla ja päättäjillä on HEUNIn kautta käytettävissään asiantuntemusta ja ensikäden tietoa eurooppalaisista kriminaalipoliittisista ilmiöistä”.

Instituutilla ei ole erityisistä instituuttia koskevista säännöksistä johdettavia oikeuksia tietojen saamiseen tai niiden edelleen luovuttamiseen. Tutkimustensa yhteydessä instituutti kuitenkin saa esimerkiksi uhri- ja asiantuntijahaastatteluiden yhteydessä luottamuksellista ja arkaluontoista tietoa, jonka salassa pysyminen on välttämätöntä instituutin uskottavuudelle ja toimintaedellytyksille. Instituutti ei tee substanssiasioissa hallintopäätöksiä.

7.4 Henkilöstö ja sidosryhmät

Henkilöstön kokonaismäärä vuonna 2019 on 9 henkilöä (johtaja, 2 erikoissuunnittelijaa, 3 tutkijaa, viestintäasiantuntija, projektisihteeri, osastosihteeri). Yleishallintoon arvioidaan kuuluvan johtajan työajasta n. 0,15 htv ja johtajan sijaisen työajasta 0,11 htv. Taloushallintoon käytetään 1 htv, josta suurin osa – 0,6 htv – käytetään EU-taloushankehallintoon. EU-taloushankehallintoon kuuluu mm. hankkeen kulujen (sisältää niin henkilöstökulut, matkakulut kuin muut kulut) seuraaminen, vertailu alkuperäiseen budjettiin (sekä kulujen että eri työpaketeille tehtyjen työtuntien seuraaminen), jatkuva kommunikointi hankevastaavan kanssa työpakettien tilanteen seuraamiseksi sekä talousraportointi.

Instituutin keskeiset sidosryhmät ovat YK (YK:n rikos- ja huumausainejärjestö, kriminaalipoliittinen toimikunta ja kriminaalipoliittinen maailmankongressi), Euroopan komissio sekä suomalaiset ja eurooppalaiset yliopistot, tutkimuslaitokset ja kansalaisjärjestöt. Instituutti tekee yhteistyötä viranomais toimijoiden, kuten poliisin ja työsuojelun kanssa etenkin kansallisesti, mutta myös kansainvälisesti. Hankkeissa voidaan tehdä yhteistyötä myös yritysten kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa instituutti teki vuonna 2018 yhteisen tutkimuksen (Ihmiskaupan uhrien auttaminen).

8 Tietosuojavaltuutettu

8.1 Keskeinen lainsäädäntö

Tietosuojavaltuutetulla on yleistoimivalta henkilötietojen suojaa koskevista asioista. Jäljempänä tarkemmin käsiteltävien EU:n tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain ohella tietosuojavaltuutetun valvontatehtävistä säädetään EU:n säädöksissä kuten Schengen-tietojärjestelmää koskevista säädöksissä ja parissa kymmenessä kansallisessa laissa, muun muassa sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (305 §), työelämän tietosuojalaissa (22 §, yhteinen toimivalta työsuojeluviranomaisten kanssa) ja luottotietolaissa (33–36 §). Tietosuojavaltuutetun kansallisiin ja unionin normeihin kytkeytyviä tehtäviä ja toimivaltuuksia on laajasti käsitelty tietosuojalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 9/2018 vp.) yleisperusteluissa jaksossa 2.1.5.

Toukokuussa 2018 sovellettavaksi tullut EU:n yleinen tietosuoja-asetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus [EU] 2016/679) laajensi olennaisesti kansallisten tietosuojaviranomaisten tehtäväaluetta ja toimivaltuuksia. Yleistä tietosuoja-asetusta täydentää kansallinen tietosuojalaki (1050/2018), jossa säädetään muun muassa yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetusta valvontaviranomaisesta, sen organisoimisesta, päätöksentekomenettelystä seuraamusmaksuasioissa ja virkamiesten nimitämisestä. Säädöksen mukaan tietosuojaviranomaisena toimii tietosuojavaltuutettu. Tietosuojavaltuutettu on myös henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa (1054/2018) tarkoitettu valvontaviranomainen. Lailla pannaan täytäntöön rikosasioiden henkilötietodirektiivi (2016/680/EU).

EU valmistelee parhaillaan sähköistä viestintää koskevan direktiivin (2002/58/EY) kuomoamista uudella sähköisen viestinnän tietosuoja-asetuksella. Asetus laajentaa säädöksen soveltamisen koskemaan myös internet-välitteisten viestipalvelujen tietosuojaa (Skype, WhatsApp, Facebook, Messenger jne.). Asetusehdotuksen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen valvonnasta vastaava viranomainen valvoisi, käytännössä tietosuoja-asetuksen kanssa samankaltaisin mekanismein, myös sähköisen viestinnän tietosuojaa.

Seuraavassa luetellaan tämän selvityksen kannalta keskeisiä tietosuojavaltuutetun ja hänen toimistonsa organisointia koskevia tietosuojalain 3 luvun säännöksiä:

- Tietosuoja-asetuksen tarkoittamana kansallisena valvontaviranomaisena oikeusministeriön yhteydessä on tietosuojavaltuutettu.

- Tietosuojavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.
- Tietosuojavaltuutetulla on toimisto, jossa on vähintään kaksi apulaistietosuojavaltuutettua sekä tarpeellinen määrä tietosuojavaltuutetun tehtäväänsä pe-
rehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä.
- Tietosuojavaltuutettu nimittää toimiston virkamiehet ja ottaa palvelukseen toi-
miston muun henkilöstön.
- Tietosuojavaltuutettu hyväksyy toimiston työjärjestyksen.
- Tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutetun nimittää valtioneuvosto
viideksi vuodeksi kerrallaan.
- Tietosuojavaltuutetun tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään EU:n tietosuo-
ja-asetuksen 55–59 artiklassa.
- Tietosuojavaltuutettu ratkaisee asiat esittelystä, jollei hän yksittäistapauk-
sessa toisin päättä.
- Tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutetun välisestä tehtävien ja-
osta määrätään tietosuojavaltuutetun toimiston työjärjestyksessä.
- Apulaistietosuojavaltuutetulla on tehtäviensä hoidossa samat toimivaltuudet
kuin tietosuojavaltuutetulla.
- Tietosuojavaltuutettu voi asettaa tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan
c–g ja j alakohdassa tarkoitetun päätöksen ja tietosuojalain 18 §:n 1 moment-
tiin perustuvan tietojen luovuttamista koskevan määräyksen tehosteeksi uhka-
sakon (22 §).
- Tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetyn hallinnollisen sakon (hallinnolli-
nen seuraamusmaksu) määrää tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojaval-
tuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio (24 §).

8.2 Yleinen tietosuoja-asetus ja tietosuojavaltuutettu

EU:n tietosuoja-asetuksessa on säännökset, jotka koskevat valvontaviranomaisen (so. tietosuojavaltuutettu) riippumattomuutta, toimivaltaa, tehtäviä ja tutkintavaltuuksia. Lisäksi asetus asettaa direktiivinomaisesti jäsenvaltioille lainsäädäntövelvoitteita valvontaviranomaisen jäsenten nimittämisestä ja yleisistä kelpoisuusehdoista.

8.2.1 Itsenäisyydestä

Valvontaviranomaisen riippumattomuudesta säädetään, kansallisen tietosuojalain lisäksi, tietosuoja-asetuksen 52 artiklassa:

- Valvontaviranomainen toimii täysin riippumattomasti hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään valtuuksiaan tämän asetuksen mukaisesti.
- Valvontaviranomaisen jäsenen tai jäseniin ei saa vaikuttaa ulkopuolelta suoraan eikä välillisesti heidän hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään valtuuksiaan, eivätkä he saa pyytää eivätkä ottaa ohjeita miltään taholta.
- Valvontaviranomaisen jäsenen tai jäsenten on pidättäydyttävä kaikesta toiminnasta, joka ei sovi yhteen heidän tehtäviensä hoitamisen kanssa, eivätkä he saa toimikautensa aikana harjoittaa muuta palkallista tai palkatonta yhteensopimatonta ammattitoimintaa.
- Jäsenvaltion on varmistettava, että jokaiselle valvontaviranomaiselle osoitetaan tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit, tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen tehtävien suorittamiseksi ja valtuuksien käyttämiseksi tehokkaasti, mukaan lukien tehtävät ja valtuudet, jotka liittyvät keskinäiseen avunantoon, yhteistyöhön ja osallistumiseen tietosuojaneuvoston toimintaan.
- Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että jokaisella valvontaviranomaisella on oma henkilöstö, jonka se valitsee itse ja joka toimii asianomaisen valvontaviranomaisen jäsenen tai jäsenten yksinomaisessa ohjauksessa.
- Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että jokaiseen valvontaviranomaiseen sovelletaan varainhoidon valvontaa, joka ei vaikuta sen riippumattomuuteen ja että sillä on erillinen julkinen vuotuinen talousarvio, joka voi olla osa valtion tai kansallista kokonaistalousarviota.

Tietosuojalain säätämisen yhteydessä kumotun tietosuojalautakunnasta ja tietosuoja-valtuutetusta annetun asetuksen (432/1994) mukaan tietosuojavaaltuutetun toimistopäällikön nimitti oikeusministeriö. Tietosuojalaissa toimistopäällikön nimittämisestä ei enää ole erityistä säännöstä, joten nimittämisestä päättää tietosuojavaaltuutettu.

Schengen-tietojärjestelmän valvontaan kesäkuussa 2018 kohdistetussa komission evaluoinnissa komissio oli katsonut silloisen nimitysmenettelyn vaikuttavan haitallisesti valtuutetun itsenäisyyteen (evaluoinnin suositus hyväksytty Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 7.3.2019).

Tietosuojaviranomaisten riippumattomuutta on arvioitu EU:n tuomioistuimen ratkaisussa (asiat C-518/07 ja C-614/10). EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan henkilötietojen suojaa valvovien viranomaisten toiminallinen itsenäisyys ei yksinään riitä takaamaan viranomaisen tietosuojadirektiivin 95/46/EY artikkelissa 28 tarkoitettua riippumattomuutta. Unionin tuomioistuin on täsmentänyt ratkaisuisaan, että viranomaisten on oltava suojassa kaikelta ulkopuoliselta vaikuttamiselta, olipa se suoraa tai välillistä, joka voi ohjata niiden päätöksiä. Tuomioistuin on katsonut vaatimusten koskevan myös viranomaisen hallinnollista toimintaa. Tapauksia selostetaan toisaalla tässä selvityksessä. Voimassa olevassa tietosuoja-asetuksessa valvontaviranomaisen riippumattomuuden edellytyksiä on entisestään tarkennettu verrattuna direktiiviin 95/46/EY.

8.2.2 Toimivalta, tehtävät ja valtuudet

Tietosuojavaaltuutetun tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään tietosuoja-asetuksen 55 ja 57 artikloissa ja valtuutetun valtuuksista asetuksen 58 artikkelissa.

Kansallisen valvontaviranomaisen tehtävänä (57 artikla) on muun ohessa:

- Valvoa asetuksen soveltamista ja pantava se täytäntöön.
- Antaa kansalliselle parlamentille, hallitukselle ja muille toimielimille neuvoja luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien suojelua käsittelyssä koskevista lainsäädännöllisistä ja hallinnollisista toimenpiteistä.
- Edistää rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden tietämystä niille tämän asetuksen mukaan kuuluvista velvollisuuksista.
- Antaa pyynnöstä rekisteröidyille tietoja niille tämän asetuksen mukaan kuuluvien oikeuksien käytöstä ja tarvittaessa tehtävä yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa tätä tarkoitusta varten.

- Käsitellä valituksia.
- Tehdä yhteistyötä muiden asetuksen noudattamista valvovien valvontaviranomaisten kanssa mukaan luettuna keskinäinen avunanto (ks. 61 artikla) ja yhteiset operaatiot (ks. 62 artikla).
- Osallistua tietosuojaneuvoston toimintaan (ks. sen tehtävistä seuraava jakso).

Tietosuoja-asetuksen 58 artikla säättää valvontaviranomaisen valtuuksista. Tällä on muun muassa oikeus:

- saada kaikki tarvitsemansa tiedot rekisterinpitäjältä ja henkilötietojen käsittelijältä,
- oikeus tehdä tarkastuksia,
- varoittaa mahdollisista tietoturvaloukkauksista,
- antaa huomautus,
- antaa velvoittavia määräyksiä,
- asettaa henkilötietojen käsittelykielto,
- määrätä hallinnollinen sakko.

8.2.3 Rajat ylittävä yhteistyö ja Euroopan tietosuoja-neuvoston toiminta

Tietosuoja-asetuksella perustettiin Euroopan tietosuojaneuvosto (tietosuoja-asetuksen 68–76 artikla), joka on riippumaton EU:n elin. Euroopan tietosuojaneuvosto koostuu kansallisten tietosuojaviranomaisten ja Euroopan tietosuojavaikuttetun edustajista. Tietosuojaneuvoston keskeinen tehtävä on varmistua tietosuoja-asetuksen yhdenmukaisesta soveltamisesta EU:ssa ja edistää EU:n tietosuojaviranomaisten välistä yhteistyötä. Tätä tarkoitusta varten tietosuojaneuvosto antaa esimerkiksi yleisiä suuntaviivoja tietosuoja-asetuksen soveltamisesta ja lausuntoja soveltamisen kannalta yleisesti merkittävissä asioissa (tietosuoja-asetuksen 64 ja 70 artiklat).

Tietosuoja-asetuksen myötä valvontaviranomaisten on tehtävä entistä tiiviimpää yhteistyötä myös yksittäisten asioiden ratkaisemiseksi. Asetuksessa säädetään rajat ylittävästä henkilötietojen käsittelystä (tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 23 kohta) ja johtavan valvontaviranomaisen toimivallasta (tietosuoja-asetuksen 56 artikla). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kun esimerkiksi kantelulla, on yhtymäkohtia (tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 23 kohta) useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon, asia käsitellään johtavan valvontaviranomaisen (tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 16 kohta) johdolla, muiden valvontaviranomaisten osallistuessa (tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 22 kohta) asian käsittelyyn ja päätöksen tekemiseen (tietosuoja-asetuksen 60–62 artikla). Jos valvontaviranomaiset eivät pääse yhteisymmärrykseen tietyn asian ratkaisusta, asia viedään tietosuojaneuvoston kiistanratkaisumenettelyyn (tietosuoja-asetuksen 63 ja 65 artikla). Tällöin tietosuojaneuvosto ratkaisee kiistanalaisena olevan kysymyksen näitä valvontaviranomaisia sitovasti. Tietosuoja-asetuksessa osa riippumattomalle valvontaviranomaiselle kuuluvasta ratkaisuvallasta on siten tietyissä asioissa siirretty tietosuojaneuvostolle. EU:ssa tehtävillä ratkaisulla on entistä suurempi välitön vaikutus kansallisiin toimijoihin ja rekisteröityihin, minkä seurauksena tietosuojavaltuutetun on entistä varhaisemmassa vaiheessa kyettävä vaikuttamaan EU-tasolla.

8.3 Perustuslakivaliokunnan kantoja tietosuojavaltuutetun organisoinnista

Perustuslakivaliokunta on tietosuojalain (HE 9/2018 vp) käsittelyn yhteydessä arvioinut muun muassa lakiehdotuksen seuraamusmaksun määrittämismenettelyn perustuslainmukaisuutta (PeVL 14/2018 vp ja PeVL 24/2018 vp.). Valiokunnan ensin antaman lausunnon jälkeen lakiesitystä muutettiin niin, että seuraamuksesta ei päättäisi tietosuojavaltuutettu yksin, vaan erityinen tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen muodostama seuraamuskollegio. PeVL 24/2018 koskee tätä esitykseen tehtyä muutosta:

- ”Vaikka ... seuraamuskollegioita koskeva sääntely olisi toteutettavissa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, kiinnittää perustuslakivaliokunta huomiota siihen, että perustuslain kannalta olisi ongelmattomampaa järjestää kansallinen valvontaviranomainen ehdotettua itsenäisemmäksi, esimerkiksi virastomuodossa”.

Hallintovaliokunta toteaa asiasta mietinnössään (HaVM 13/2018 vp):

- ”Virastomuotoa voitaisiin hallintovaliokunnan mielestä pitää henkilöviranomaisorganisaatiota luontevampana ratkaisuna kansalliselle valvontaviranomaiselle myös ottaen huomioon tietosuojavaltuutetun toimiston henkilöressurssien lisäys. Edellytyksenä virastomallissakin on se, että monijäseninen toimielin muodostuu jäsenistöltään sellaiseksi, että tietosuoja-asetuksen vaatimukset itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta täyttyvät. Kysymys siitä, millaiseksi valtuutetun rooli olisi perusteltua tällaisessa organisaatiossa muodostaa, on kuitenkin hyvä jättää erikseen tehtävän selvityksen varaan.
- Hallintovaliokunta edellyttää, että hallitus selvittää, tulisiko tietosuojan valvontaviranomaisen organisaatiota kehittää virastomuotoiseksi, ja tarvittaessa valmistelea asiasta lainsäädännön muutokset. Organisaatiota kehitettäessä tulee muiden seikkojen ohella ottaa huomioon hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viraston monijäsenisessä toimielimessä ja EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimukset valvontaviranomaisen itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta. (Valiokunnan lausumaehdotus)”

8.4 Asiamäärät

Tietosuojavaltuutetun toimiston käsittelemät asiamäärät ovat lähteneet kasvuun tietosuojauudistuksen ja digitalisaation myötä. Vuonna 2018 tietosuojavaltuutetun toimistoon saapui 9 616 asiaa, minkä merkitsi asiamäärän yli kaksinkertaistumista edellisvuodesta. Vireille tulleista asioista noin 14 % koski eri sektoreiden rekisteröityjen oikeuksia ja noin 23 % tietoturvaloukkauksia. Yleistä ohjausta ja neuvontaa koskevia asioita oli koko juttukannasta noin 20 %. Keskimääräinen käsittelyaika toimistossa vuonna 2018 oli 38,4 päivää.

Tietosuojavaltuutetun toimistossa ennakoidaan asioiden määrän kasvavan entisestään unionin tietosuoja-asetuksen parantaessa rekisteröityjen oikeuksia. Tietosuoja-asetus myös laajentaa valvontaviranomaisen korjaavia toimivaltuuksia eli toimenpiteitä, joilla on mahdollista puuttua lainvastaiseen henkilötietojen käsittelyyn. Korjaavista toimivaltuuksista säädetään tietosuoja-asetuksen 58 artiklassa. Tämän lisäksi tietosuojalain 21 §:ssä säädetään rekisteröidyin oikeudesta saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi, jos rekisteröity katsoo, että häntä koskevien henkilötietojen käsittelyssä rikotaan sitä koskevaa lainsäädäntöä.

8.5 Henkilöstö

Tietosuojavaltuutetun toimiston henkilökunnan määrä oli vuonna noin 30, johon vuoden 2019 talousarvio tuo 8–9 asiantuntijan lisäyksen. Vuonna 2019 viraston kehys nousee 3 244 00 euroon. Viraston henkilöstömäärä tulee nousemaan noin 40–45 henkeen.

Tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutetut nimittää valtioneuvosto viideksi vuodeksi kerrallaan (tietosuojalaki 11 §). Toimiston muun henkilökunnan nimittää tai ottaa palvelukseen tietosuojavaltuutettu (9 § 2).

Tietosuojavaltuutetun toimistossa on sivutoimisista jäsenistä koostuva asiantuntijalautakunta, jonka tehtävänä on antaa valtuutetun pyynnöstä lausuntoja merkittävistä henkilötietolainsäädännön soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä.

9 Tiedusteluvalvontavaltuutettu

Tiedusteluvalvontavaltuutetusta säädetään uudessa tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa (121/2019), joka tuli voimaan 1.2.2019. Selvityksen kannalta keskeisiä seikkoja laissa ovat:

- Tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo tiedustelutoiminnan laillisuutta ja suojelupoliisin muuta toimintaa.
- Valtuutettu toimii tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä, se on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton ja se nimittää tai ottaa toimintonsa virkamiehet.
- Valtuutetun nimittää valtioneuvosto viideksi vuodeksi kerrallaan. Ennen nimitystä eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta.
- Valtuutetun tehtävänä on tiedustelumenetelmien, tiedustelutiedon käytön ja muun tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta tiedustelutoiminnassa, oikeusturvan edistäminen tiedustelutoiminnassa sekä lainsäädännön seuranta ja kehittämis ehdotusten tekeminen.
- Valtuutetulla on oikeus tietojen ja selvitysten saamiseen sekä tarkastusoikeus viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimitiloissa mukaan luettuna oikeus päästä valvottavan tietojärjestelmiin.
- Tiedusteluvalvontavaltuutetulle voi jokainen tehdä kantelun ja tutkimispyynnön tiedustelun kohteena mahdollisesti ollut taho.
- Läsnäolo-oikeus tuomioistuimessa sen käsitellessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa mukaan luettuna kanteluoikeus päätöksestä hovioikeudelle.
- Valtuutetun toimivaltuuksia ovat tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen tai lopettaminen (15 §), esitutkintaan ilmoittaminen (16 §), huomautus (17 §) sekä käsityksen ilmaiseminen valvottavalle lainmukaisesta tai hyvän hallintotavan mukaisesta menettelystä taikka perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävistä näkökohdista (18 §).

- Valtuutettu saattaa merkittävät valvontahavainnot eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi ja antaa toiminnastaan vuosittain kertomuksen eduskunnalle, oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle.

Valtion vuoden 2019 talousarvion momentin 03. selvitysosassa tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan määrärahan käyttöarvio on 352 000 €, jonka lisäksi täydentävässä talousarvioehdotuksessa (HE 232/2018) on 250 000 €:n määrärahalisäys tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun toimitilamenoja varten.

10 Itsenäisyyttä koskevia EU:n tuomioistuinratkaisuja

Unionin tuomioistuin on ratkaisukäytännössään arvioinut unionin oikeudessa tarkoitettua, määrättyjä viranomaisia koskevan itsenäisyysvaatimuksen sisältöä. Ratkaisuja voitaneen käyttää tulkinta-apuna arvioitaessa erillisvirastojen itsenäisyyttä koskevien voimassa olevien EU säännösten asettamia vaatimuksia.

Asiassa C-518/07 (EU:n komissio vs. Saksan liittotasavalta) oli kysymys muun ohella siitä, oliko Saksa noudattanut yleistä tietosuojaa-asetusta edeltäneen, henkilötietojen suojaa koskevan direktiivin 95/46/EY velvoitteita, kun se oli asettanut valtion valvonnan alaiseksi osavaltioiden henkilötietosuojan valvontaviranomaiset ja oliko Saksa näin ollen rikkonut direktiivin ”täydellisen itsenäisyyden” vaatimusta.

Täydellisen itsenäisyyden käsitettä tuomioistuin avaa toteamalla sillä tarkoitettavan asemaa, joka takaa kyseiselle elimelle mahdollisuuden toimia täysin vapaasti suojattuna kaikilta ohjeilta ja kaikelta painostukselta (kohta 18) ja vaikuttamiselta oli se sitten suoraa tai välillistä (kohta 19).

Tuomioistuimen mukaan kansallisten valvontaviranomaisten itsenäisyyden takaamisella pyritään varmistamaan yksilöiden suojelua henkilötietojen käsittelyssä koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnan tehokkuus ja luotettavuus ja sitä on tulkittava tämän tavoitteen valossa. Sitä ei ole otettu käyttöön sen vuoksi, että näille viranomaisille tai niiden toimihenkilöille annettaisiin erityinen asema, vaan sen vuoksi, että niille henkilöille ja elimille, joita niiden päätökset koskevat, annettavaa suojaa vahvistettaisiin. Tästä seuraa, että valvontaviranomaisten on tehtäviään hoitaessaan toimittava objektiivisesti ja puolueettomasti. Tässä tarkoituksessa niiden on oltava suojattuna kaikelta ulkopuoliselta vaikuttamiselta, myös suoralta tai välilliseltä vaikuttamiselta valtion tai osavaltioiden taholta, ei ainoastaan valvottavien elinten taholta (kohta 25). Tästä seuraa, että valvontaviranomaisten on oltava itsenäisiä siten, että ne voivat suorittaa tehtävänsä vapaina ulkoisesta vaikuttamisesta. Tämä itsenäisyys sulkee pois paitsi kaiken vaikuttamisen valvonnan kohteena olevien elinten taholta myös kaikki sellaiset määräykset ja kaiken muun ulkoisen vaikuttamisen, olipa se sitten suoraa tai välillistä, jotka saattaisivat asettaa kyseenalaiseksi sen, että nämä viranomaiset täyttävät tehtävänsä (kohta 30).

Tämän jälkeen tuomioistuin tarkastelee Saksan lainsäädännön yhteensopivuutta yllä tarkoitettujen periaatteiden kanssa.

Tuomioistuimien toteaa valtion valvonnan, olipa se minkä luonteista hyvänsä, mahdollistavan lähtökohtaisesti sen, että asianomaisen osavaltion hallitus tai tämän hallituksen alainen hallintoelin vaikuttaa suoraan tai välillisesti valvontaviranomaisen päätöksiin tai tarvittaessa kumoaa ja korvaa nämä päätökset (kohta 32).

Tuomioistuimien myöntää Saksan valvonnan tarkoituksen olevan varmistaa, että valvontaviranomaisten toiminta on kansallisen ja unionin lainsäädännön mukaista ja ettei tavoite ole pyrkiä vaikuttamaan näihin viranomaisiin poliittisten päämäärien toteuttamiseksi (kohta 33). Tuomioistuimien kuitenkin torjuu tämän Saksan väitteen toden: "Ei kuitenkaan voida pitää poissuljettuna sitä, että valtion valvovat viranomaiset, jotka ovat osa yleistä hallintoa ja ovat näin ollen kukin osavaltionsa hallituksen alaisia, eivät kykene toimimaan objektiivisesti tulkitessaan ja soveltaessaan henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä ja määräyksiä" (kohta 34) ja jatkaa toteamalla (kohta 35), että "hallitus voi itse olla osapuolena tässä käsittelyssä, jos se osallistuu tai voisi osallistua siihen esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön tapauksissa tai tehtäessä julkisia hankintoja yksityisen sektorin kanssa. Kyseisellä hallituksella voi olla myös erityinen intressi, jos sille on välttämätöntä tai pelkästään hyödyllistä päästä tietokantoihin tiettyjen tehtäviensä suorittamiseksi erityisesti verotuksen tai rikosoikeudellisen menettelyn yhteydessä. Hallituksella voi myös olla taipumus asettaa taloudelliset intressit etusijalle, kun osavaltiolle tai alueelle taloudellisesti tärkeät yhtiöt soveltavat näitä säännöksiä ja määräyksiä".

Tuomioistuimen ratkaisu poikkeaa julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksesta, joka päätyi esittämään komission kanteen hylkäämistä sillä perusteella, ettei komissio ollut esittänyt näyttöä kielteisistä vaikutuksista valvontaviranomaisen mahdollisuuksiin hoitaa tehtäviään itsenäisesti eikä komissio voinut perustaa kannettaan vain oletuksiin.

Tuomioistuimien korostaa, että pelkästään riski siitä, että valtion valvovat viranomaiset voivat vaikuttaa poliittisesti valvontaviranomaisten päätöksiin, riittää estämään sen, että viimeksi mainitut voisivat suorittaa tehtävänsä itsenäisesti (kohta 36) ja toteaa lopuksi Saksan rikkoneen direktiivissä säädettyä itsenäisyyden vaatimusta.

Samankaltainen henkilötietojen suojasta vastaavan kansallisen viranomaisen itsenäisyyden vaatimusta koskeva unionin tuomioistuimen **ratkaisu (C-614/10)** koski Itävaltan lainsäädäntöä, jonka komissio katsoi rikkovan direktiivin 95/46 artiklassa 28 säädettyä itsenäisyysvaatimusta. Kanteen mukaan rikkomus perustui siihen, että tietosuojaviranomaisen juoksevista hallinnosta vastaavan jäsenen oli aina oltava liittokanslerinviraston virkamies, joten kaikkia viranomaisen juoksevia asioita hallinnoi de facto liittovaltion virkamies, jota sitovat hänen työnantajansa ohjeet. Toiseksi kanne perustui siihen, että viranomaisen toimisto oli organisatorisesti yhteydessä liittokanslerinvirastoon. Yhteyden vuoksi tietosuojaviranomainen ei ole niin institutionaalisesti

kuin aineellisestikaan itsenäinen. Kolmanneksi kanne perustui Itävallan lainsäädäntöön, jonka mukaan liittokanslerilla oli oikeus saada milloin tahansa tietoja kaikista viranomaisen ”hallintoa koskevista seikoista puheenjohtajalta ja hallinnosta vastaavalta jäseneltä”.

Tuomioistuintratkaisun mukaan se, että viranomainen on toiminnallisesti itsenäinen siinä mielessä, että sen jäsenet ”ovat riippumattomia eikä mikään ohje sido heitä heidän hoitaessaan tointansa”, on kyllä välttämätön edellytys itsenäisyysvaatimuksen toteutumiselle, mutta tällainen toiminnallinen itsenäisyys ei kuitenkaan yksinään riitä suojaamaan viranomaista kaikelta ulkopuoliselta vaikuttamiselta, koska itsenäisyydellä pyritään sulkemaan pois paitsi suora vaikuttaminen ohjeiden muodossa myös kaikenlainen välillinen vaikuttaminen, joka voi ohjata valvontaviranomaisen päätöksiä (kohta 42).

Riippumatta siitä, minkä liittovaltion viranomaisen alaisuuteen viranomaisen hallinnosta vastaava jäsen kuuluu, on kuitenkin riidatonta, että hänen ja mainitun liittovaltion viranomaisen välillä on palvelussuhde, joka mahdollistaa sen, että mainitun hallinnosta vastaavan jäsenen esimies valvoo hänen toimiaan. Tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, ettei voida sulkea pois sitä, että se, että esimies arvioi tietosuojaviranomaisen hallinnosta vastaavaa jäsentä tämän urakehityksen edistämisen kannalta, voi johtaa eräänlaiseen esimiehen tahdon ”ennakkoon noudattamiseen” (kohdat 48 ja 51). Näin tuomioistuin päätyy toteamaan, ettei tietosuojaviranomainen ole sen hallinnosta vastaavan jäsenen ja poliittisen elimen välisen siteen vuoksi kaikkien puolueellisuusepäilyjen yläpuolella.

Edelleen tuomioistuin toteaa itsenäisyyteen kohdistuvan epäilyn siitä, että tietosuojaviranomaisen toimiston koostuessa liittokanslerinviraston, joka itse on tietosuojaviranomaisen valvonnassa, virkamiehistä, sisältää riskin tietosuojaviranomaisen päätöksiin vaikuttamisesta. Siten valvontaviranomaisen ja liittokanslerinviraston organisatorinen limittäisyys estää sen, että tietosuojaviranomainen olisi kaikkien puolueellisuusepäilyjen yläpuolella (kohta 61). Liittokanslerin tiedonsaantioikeuden valvontaviranomaisen hallintoa koskevista seikoista tuomioistuin toteaa niin ikään olevan este sille, että viranomainen olisi kaikkien puolueellisuusepäilyjen ulkopuolella (kohta 62 ja 63).

Tuomion 58 kohdassa tuomioistuin toteaa jäsenvaltioiden voivan säätää, että budjettioikeudelliselta kannalta valvontaviranomainen kuuluu tietyn ministeriön alaisuuteen. Tarpeellisten henkilöstövoimavarojen ja aineellisten voimavarojen antaminen tällaisen viranomaisen käyttöön ei saa kuitenkaan estää sitä hoitamasta tehtäviään direktiivin 95/46 28 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettulla tavalla ”itsenäisesti”.

Ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa asiassa C-424/15 oli kysymys sähköisten viestintäverkkojen ja palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun direktiivin

2002/21/EY (puitedirektiivi) tulkinnasta ja tarkemmin sanoen siitä, sopiiko puitedirektiivin säännösten kanssa yhteen se, että markkinoiden ja kilpailun seurantaan ja sääntelyyn perustetaan yksi ainoa elin, johon yhdistetään useita eri toimialoista vastan-
neita kansallisia sääntelyviranomaisia, joiden joukossa on puitedirektiivissä tarkoitettu kansallinen sääntelyviranomainen. Ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistu-
tuin epäili direktiiviä voitavan tulkita niin, että siinä vaadittaisiin viranomaiselta omaa rakennetta ja ettei sitä olisi integroitu toiseen viranomaiseen.

Tähän kysymykseen tuomioistuin vastaa: "...puitedirektiiviä on tulkittava siten, ettei se lähtökohtaisesti ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan puitedirektiivissä tarkoitettu kansallinen sääntelyviranomainen yhdistetään muihin kansallisiin sääntelyviranomaisiin, kuten niihin, jotka vastaavat kilpailusta, postialasta ja energia-
alasta, sellaisen monialaisen sääntelyelimen perustamiseksi, joka muun muassa vas-
taa puitedirektiivissä tarkoitetuille kansallisille sääntelyviranomaisille kuuluvista tehtä-
vistä, kunhan tällainen elin näitä tehtäviä hoitaessaan täyttää puitedirektiivissä sääde-
tyt asiantuntemusta, riippumattomuutta, puolueettomuutta ja avoimuutta koskevat kri-
terit ja sen tekemiin päätöksiin voidaan hakea tehokkaasti muutosta osapuolista riip-
pumattomalta muutoksenhakuelimeltä, minkä selvittäminen on ennakkoratkaisua pyy-
täneen tuomioistuimen asiana" (kohta 38).

Toinen ratkaistava kysymys koski yhdistettävän viraston johtohenkilön virkasuhteen päättymistä uudistuksen johdosta: "...kansallisten sääntelyviranomaisten riippumatto-
muuden ja puolueettomuuden lujittamisen tavoite, johon puitedirektiivillä vastedes py-
ritään ja joka ilmaistaan sen 3 artiklan 3 a kohdassa, vaarantuisi, jos pelkän pääasi-
assa kyseessä olevan kaltaisen toimielinuudistuksen johdosta olisi sallittua päättää
kyseessä olevaa kansallista sääntelyviranomaista johtavan kollegiaalisen elimen yh-
den tai useamman jäsenen toimikausi ennenaikaisesti ja välittömästi. Jos tämä nimit-
tään olisi sallittua, muulla kuin laissa etukäteen säädetyillä perusteilla toteutettavan vä-
littömän erottamisen riski, joka voisi täten kohdistua jopa yhteen ainoaan tällaisen kol-
legiaalisen elimen jäseneen, voisi luoda aiheellisen epäilyksen asianomaisen kansalli-
sen sääntelyviranomaisen puolueettomuudesta ja taipumattomuudesta ulkoisten teki-
jöiden edessä ja olla vastoin sen riippumattomuutta, puolueettomuutta ja määräysval-
taa. (kohta 47 ja 52).

11 Oikeusministeriön ja erillisvirastojen nykyinen työnjako hallintotehtävissä

11.1 Yleistä

Perustuslain mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta (perustuslaki 68 §). Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä (119 § 2 mom.). Oikeusministeriön tehtävistä ja sen toimialaan kuuluvista virastoista säädetään oikeusministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (543/2003). Asetuksen 2 §:n mukaan erillisvirastot kuuluvat oikeusministeriön toimialaan, ja ministeriö vastaa niiden toiminnan ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Ministeriön tehtävistä toimialansa virastojen ohjaamisessa säädetään valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:ssä sekä oikeusministeriön työjärjestyksessä (asetus 833/2016).

Ministeriön tehtäviin kuuluu huolehtia toimialansa virastojen toimintaedellytyksistä ja strategisesta suunnittelusta, toiminnan ja henkilöstön kehittämisestä, talousarvio- ja kehysvalmistelusta sekä tulosoikeustehtävistä. Ministeriö huolehtii myös erillisvirastojen virkaehtosopimus- ja virkajärjestelyasioista ja niiden päälliköiden nimitysasioista. Osa erillisvirastojen tukipalveluista tuotetaan keskitetysti ns. konsernipalveluina, kuten valtion talous- ja henkilöstöhallintoasioihin kuuluvat tehtävät, jotka tuotetaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa (Palkeet) sekä toimialariippumattomat ict-palvelut, jotka tuottaa Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori. Toimialasidonnaisten ict-palvelujen kehittämisen ja ylläpidon tuottaa Oikeusrekisterikeskus kaikille oikeusministeriön hallinnonalan viranomaisille (laki Oikeusrekisterikeskuksesta 625/2012, 1 §).

Oikeusministeriössä erillisvirastoihin liittyviin keskushallintotehtäviin sitoutuu karkeasti arvioiden yhteensä noin 1–1,5 henkilötyövuotta.

11.2 Valtion talousarviolainsäädännöstä johtuvat tehtävät

Oikeusministeriö huolehtii toimialaansa, ja siis myös erillisvirastoja, koskevasta kehys- ja talousarviovalmistelusta. Valtion vuoden 2019 talousarviossa oikeusministeriön hallinnonalan pääluokassa 25 on yhteinen toimintamenomomentti 03. oikeusministeriön yhteydessä toimivia viranomaisia varten (nettomääräraha 9 853 000 €, johon sisältyy yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käyttöarvio 200 000 €). Eduskunnan budjettikäsittelyyn liittyvä valtiovarainvaliokunnan mietintö VaVM 28/2018 vp (14.12.2018) toteaa valiokunnan olevan ”tyytyväinen siitä, että talousarvioesitystä täydentävässä hallituksen esityksessä osoitetaan yhteensä 400 000 euron lisäys oikeusministeriön yhteydessä toimivien viranomaisten toiminnan turvaamiseen. Jatkossa on vielä syytä arvioida, voidaanko eri valtuutettujen toimistojen hallinnollisia tehtäviä yhdistämällä saavuttaa synergiaetuja ja vähentää näin hallinnollisen työn päällekkäisyyksiä”.

Oikeusministeriö huolehtii erillisvirastojen tulosohtauksesta. Tulosohtausmenettelyssä sovitaan virastojen tavoitteista ja toimintaedellytyksistä. Valtion talousarviossa erillisvirastojen toimintamenoja varten myönnetty määrärahat kohdennetaan käytännössä talousarvion selvitysosassa kunkin erillisviraston arvioidun määrärahan käytön mukaisesti. Oikeusministeriö käy vuosittain tulosneuvottelut kunkin viraston kanssa. Tulosneuvottelujen pohjana ovat määrärahaesitykset, joiden perusteella ministeriö arvioi määrärahojen riittävyyttä. Tulosneuvotteluissa pyritään löytämään yhteinen näkemys myönnettävistä voimavaroista ja asetettavista tavoitteista. Tulosneuvotteluissa erillisvirastot tuovat esille toimintasuunnitelmansa ja resurssitarpeensa tavoitteiden toteuttamista varten ja käsityksensä niille osoitettavien resurssien riittävyydestä. Erillisvirastojen riippumattomuuden vuoksi ohjauksessa ei oteta kantaa tehtävien tarkempaan määrittelyyn tai resurssien kohdentamiseen.

Erillisvirastot ovat osa ministeriön kirjanpitoyksikköä, joten niiden kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyvät tehtävät hoidetaan osana oikeusministeriön taloushallintoa. Oikeusministeriö huolehtii siten seuraavista erillisvirastoja koskevista taloushallinnon tehtävistä, joihin arvioidaan käytettävän noin 0,5 henkilötyövuotta:

- kirjanpitoyksikkötehtävät,
- kirjanpidon oikeellisuus,
- kirjanpidon seurantakohdemalli,
- taloussääntö, määräykset ja ohjeet, koulutus,

- pankkisopimukset,
- maksuaikakortit,
- järjestelmien kirjanpitoyksikön pääkäyttäjätehtävät (Kieku, Rondo, M2),
- tilinpäätös,
- kirjanpitoyksikön taloushallintokokonaisuuden kehittäminen,
- taloustietojen raportoinnin tuki,
- myyntilaskujen laatiminen,
- matkanhallintajärjestelmän (M2) kertamatkustajien perustaminen, koulutus, neuvonta ja ohjeistus,
- Rondo/Handi järjestelmien tietoaaineiston ylläpito,
- Kiekun ammattikäyttö eli palvelussuhteiden ja työajanhallinnan perustietojen tallennus ja ylläpito, soveltuvin osin ostolaskujen asiatarkestus ja myyntilaskujen laatiminen sekä viraston ulkopuolisten ns. kertamatkustajamatkustajien oikeuksien perustaminen. Lisäksi talousyksikkö antaa tukea määrärahasuunnitteluun ja seurantaan sekä talouden raportointiin, EU-hankkeiden kirjanpitoon sekä koulutusta M2-järjestelmän käyttöön.
- Palkeiden palvelusopimusta koskevat neuvottelut ja sopimuksen hyväksyminen.

11.3 Toimitila-asiat

Oikeusministeriö vastaa hallinnonalan virastojen, ja siten myös erillisvirastojen, toimitilapalveluista, mihin olennaisena osana kuuluu myös säästöjen aikaansaaminen toimitilaratkaisujen avulla. Ministeriö huolehtii toimitilastrategian ja -konseptin valmistelusta ja toteutuksesta, koordinoi toimitilahankkeita ja osallistuu niiden suunnitteluun ja toteutukseen. Ministeriö on itse sopijapuolena erillisvirastojen toimitiloja koskevissa vuokrasopimuksissa. Varsin tavallisia ovat eri toimijoiden yhteishankkeet, joilla useat virastot on sijoitettu samaan rakennukseen. Vastuu toimitiloista käsittää myös määrä-

rahakehysten valmistelua tukevien toimitilasuunnitelmien laatimisen, toimitilaturvallisuuden kehittämisen, uusien toimitilojen hankkimisen ja vuokrasopimusneuvottelut. Lisäksi oikeusministeriö ohjaa toimitiloihin liittyviä hankintoja. Toimitilahallintoon käytetty työaika erillisvirastojen osalta on yleensä vähäinen ja konkretisoituu lähinnä uusien toimitilahakkeiden yhteydessä.

11.4 Tietojärjestelmät ja tietotekniikka

Oikeusministeriön hallinnonalan tietoteknisten palveluiden tuotanto perustuu tilaaja–tuottaja-malliin, jossa ministeriö tai sen alaiset keskusvirastot tekevät vuosittain palvelusopimuksen Oikeusrekisterikeskuksen kanssa toimintaa tukevien tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitotehtävistä, toisin sanoen niin sanotuista toimialasidonnaisista ICT-palveluista. Oikeusrekisterikeskuksen asemasta näiden palveluiden tuottamisessa oikeusministeriön hallinnonalla säädetään Oikeusrekisterikeskuksesta annetun lain (625/2012) 1 §:ssä. Tässä selvityksessä tarkoitetut erillisvirastot ilmoittavat tietoteknisistä tarpeistaan oikeusministeriölle, joka tekee omista ja erillisvirastojen tarvitsemista palveluista sopimuksen oikeusrekisterikeskuksen kanssa. Näin ollen erillisvirastot kuuluvat ministeriön palvelusopimukseen. Niin sanotut toimialariippumattomat ICT-palvelut ja -laitteet toimittaa Valtori oikeusministeriön kanssa tekemänsä sopimuksen mukaisesti. Sopimus kattaa myös erillisvirastojen toimialariippumattomat ICT-hankinnat. Erillisvirastojen ICT-hankintojen vuotuinen arvo on noin 600 000 €, kattaa hankinnat sekä Oikeusrekisterikeskuksesta että Valtorilta.

Erillisvirastoille oikeusministeriössä tuotettujen tietohallintopalvelujen vaatima työaika on marginaalinen, mutta ne kuuluisivat luontevasti kirjanpitoyksikön tehtäviin ja niiden siirtäminen mahdolliselle oikeushallintovirastolle saattaisi keventää hankintatarpeita koskevia virastojen ja ministeriön välisiä neuvotteluja.

11.5 Henkilöstöhallinto

Oikeusministeriö huolehtii erityisvirastojen päälliköiden nimittämisen valmistelu- ja esittelytehtävistä sekä HEUNin vakinaisen henkilöstön nimittämisestä. Lisäksi ministeriö toimii virkaehtosopimusasioissa hallinnonalan neuvotteluviranomaisena. Henkilöstöhallinnon sekä palkkaus- ja palvelussuhdeasioiden tehtäviin kuuluu:

- palkkausjärjestelmästä ja VES-muutoksista sopiminen,
- vaativuustasojen arviointi ja henkilökohtaisen palkanosan vahvistaminen,

- virkojen perustaminen,
- Kieku-järjestelmän ns. ammattikäyttö ja siihen kiinteästi liittyvät tehtävät m. työajan hallinta ja raportointi,
- mm. palvelussuhteen luominen ja tietojen ylläpito, viran / tehtävän luominen, palkan muutosten ilmoittaminen, virkavapausasioiden käsittely, asiointi Palkeiden kanssa erilaisissa palvelussuhdeasioissa sekä henkilöstön neuvonta em. asioissa, virkaluetteloiden ylläpito ja VPL-koodien määrittely, sairauspoissaolojen tallentaminen Extranetiin ja osin erillisvirastojen hoitamana, tapaturma-asioiden hoitaminen, koulutuskorvausten hakeminen ja Kela-korvausten hakeminen,
- edellä mainittuun liittyvät neuvontatehtävät.

Oikeusministeriössä arvioidaan edellä mainittuihin tehtäviin käytettävän noin 0,6–0,8 henkilötyövuotta.

11.6 Erillisvirastojen tuottamat hallinto- ja tukipalvelutehtävät

Oikeusministeriö tuottaa erillisvirastoille erinäisiä tukipalveluita, joita on tarkemmin käsitelty edellä. Virastojen on kuitenkin tuotettava itse perustietoja ministeriön kirjanpito-yksikkötehtäviä varten sekä huolehdittava niin sanotuista työnantajavirastolle kuuluvista tehtävistä. Viimeksi mainittuja ovat esimerkiksi:

- tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat,
- palkkakartoitus,
- henkilöstö- ja koulutussuunnitelma,
- työsuojelun toimintaohjelma,
- työterveyshuollon toimintasuunnitelma ja päihdeohjelma,
- varhaisen välittämisen mallit ja työhyvinvointisuunnitelmat.

Valtionhallinnon keskuskirjanpidosta vastaa Valtiokonttori, jolle kirjanpitoyksiköt laativat oman kirjanpitosensa ja tilinpäätöksensä keskuskirjanpitoon yhdistämistä varten. Valtiokonttori kuitenkin määrää ne maksuliikettä, kirjanpitoa ja tilinpäätöksen laatimista koskevat tehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti (Palkeet).

Kirjanpitoyksikkö, tässä tapauksessa oikeusministeriö, määrittelee taloussäännöksen ne kirjanpitoyksikön tilivelvollisuuden toteutumista tukevat tehtävät, jotka taloushallinnossa kuuluvat sen hallinnonalalla toimiville virastoille. Oikeusministeriön taloussäännön mukaan tällaisia tehtäviä, joista erillisvirastot siis huolehtivat, ovat:

- vastaaminen tulostavoiteasiakirjoista sekä tulostavoitteiden seuranta-asiakirjoista,
- kehysehdotuksen valmistelu viraston osalta,
- talousarvio- ja tulostavoite-ehdotuksen tekeminen,
- määrärahojen käyttösuunnitelma,
- maksu- ja asiakaskorttien käytöstä päättäminen ja luettelon pitäminen myönnettyistä korteista,
- viraston hankinnoista ja hankinnan suorittajista päättäminen (huom. erityismääräykset ict- ja tilahankinnoissa),
- menojen asiatarkastuksesta ja hyväksymisestä huolehtiminen sekä asiantarkastajien ja hyväksyjien ilmoittaminen Palkeisiin,
- käteisennakoiden käytöstä päättäminen,
- matkamääräysten antaminen ja matkalaskujen hyväksyminen,
- palkanlaskijan informointi palkkaukseen vaikuttavista ratkaisuista,
- työterveyshuollon korvaushakemuksen toimittaminen Kansaneläkelaitokselle,
- valtiolle kuuluvien tulojen perintä viraston toimialalla ja suoritteiden hinnoista päättäminen,
- laskujen laadintaoikeuksista päättäminen,

- tulotositteiden hyväksyntä,
- liikeloudellisiin tuloihin liittyvän oikean arvonlisäveron perintä,
- maksullisen toiminnan tuloihin liittyvien sopimusten tekeminen,
- maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta,
- yhteisrahoitteisista hankinnoista päättäminen valtiontalouden ulkopuolisen toimijan kanssa ml. varojen käytön seuranta ja hankkeen valvojista ja raportoinnista päättäminen,
- EU-rahoitusta koskevat hakemukset ja EU-rahoitukseen perustuvien hankkeiden rahoituksen käytön valvonta,
- valtion omaisuuden hallintaan liittyvät tehtävät ml. käyttöomaisuuden inventointi sekä irtaimen omaisuuden myynnistä ja hävittämisestä päättäminen; ja muun muassa, ja
- väärinkäytöksistä ilmoittaminen ministeriölle.

Lisäksi erillisvirastojen vastuulla voi olla muun muassa seuraavia tehtäviä:

- Tilinpäätöskertomuksen laatiminen omalta osaltaan
- HYV-kyselyyn (henkilöstötilinpäätös) vastaaminen
- Tilastokeskuksen kyselyihin (esim. rekrytointi) vastaaminen
- Toimintakertomuksen laatiminen
- Henkilöstökoulutuksen järjestäminen, (joka OTKES:ssa on lakisääteinen, noin yhden htv:n vaativa tehtävä)
- Henkilöstön hyvinvoinnin tukeminen, esim. liikunnan ja ruokailun tuki, työnohjaus
- Työsuojelu ml. varusteet (erityisesti OTKES)
- Tietopyyntöihin vastaaminen + päätöksenteko

- Lausuntojen antaminen säädösluonnoksiin
- Yksilöllisen työajan sopimukset
- Turvallisuusselvitykset
- ICT-yhdyshenkilön tehtävät
- Laatupäällikön tehtävät
- Tietoturavastaavan tehtävät
- Tietosuojavastaavan tehtävät
- Työtuntien kohdentamisen neuvonta
- Viestintäsuunnitelman laadinta
- Arkistonmuodostussuunnitelman laadinta
- Toimintajärjestelmän laadinta ja ylläpito sisältäen työjärjestyksen, laatukäsikirjan ja toimintakäsikirjan
- Riskienarviointi ja riskienhallinta
- Jatkuvuussuunnitelma
- Valmiussuunnitelma

11.6.1 Arkisto- ja kirjaamotehtävät

Erillisvirastot huolehtivat kukin erikseen arkistolain (831/1994) tarkoittamista arkistonmuodostajien tehtävistä ja niihin kytkeytyvistä kirjaamotoiminnoista. Arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet sen toiminnan yhteydessä (6 §). Arkistotoimen tehtävä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määritellä asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto (7 §). Arkistolain 8 §:n mukaan arkistonmuodostajan on määrättävä, miten sen arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään. Kansallisarkisto on antanut yksityiskohtai-

sia ohjeita arkistoinnista ja arkistonmuodostamissuunnitelman tekemisestä. Arkistonmuodostamissuunnittelun lopputulos kuvaa ja määrittelee organisaation tehtävät, tehtävuokituksen, tehtävien käsittelyvaiheet ja niihin kytkeytyvät asiakirjat, tietojärjestelmien asiakirjalliset tiedot ja niiden käsittely- ja säilytyskäytännöt, tietojärjestelmistä saatavat raportit, viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) edellyttämän luettelon käytetyistä tietojärjestelmistä ja järjestelmien ja rekisterien tietosäällöstä.

Arkistoinnin, tietojen hallinnan ja tietojen luovuttamisen merkitys viranomaistoiminnassa korostuu eduskunnan käsittelyssä olevan julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevan lakiesityksen (HE 284/2018 vp.) tullessa mahdollisesti hyväksytyksi. Lakiehdotus korvaisi ja uudistaisi voimassa olevan julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011), kumoaisi julkisuuslain hyvää tiedonhallintatapaa koskevan 18 §:n ja ilmeisesti merkitsisi myös arkistolain uudistamisen tarvetta. Lain tarkoituksena olisi a) tietoaaineiston yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi, b) mahdollistaa tietoaaineistojen turvallinen ja tehokas hyödyntäminen viranomaistehtävien hoitamiseksi ja hyvän hallinnon mukaisten palveluiden tuottamiseksi asiakkaille ja c) edistää tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuutta.

Arkistonmuodostajan tehtävän siirtämisessä erillisvirastojen hallintoasioista vastaavalle virastolle olisi kiinnitettävä huomiota niihin periaatteellisiin näkökohtiin, joita eduskunnan hallintovaliokunta on käsitellyt mietinnössään (HaVM 32/2014 vp), joka koski muun ohessa arkistolain 1 §:n muuttamista siirrettäessä ministeriöiden arkistonmuodostajan tehtävät valtioneuvoston kanslialle (HE 187/2014 vp).

12 Virastorakenteen uudistusmalleja

12.1 Virasto-käsitteen sisällöstä valtionhallinnossa

Virasto-käsitteestä ei toistaiseksi ole lainsäädännössä yksiselitteistä määritelmää tai mallia, josta ilmenisi mitä tehtäviä virastoon kuuluisi ja miten se tulisi organisoida. Valtionvarainministeriön, jäljempänä tarkemmin selostettavassa Virasto 2020 -hankkeessa tultaneenkin ehdottamaan valtioneuvostotasoisien kattavan ohjeen laatimista virastomuotoisen toiminnan järjestämisen periaatteista.

Viraston oikeudellinen asema on johdettavissa perustuslain 119 §:stä:

”Valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla.

Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella”.

Käytännössä, jos viraston toimintaan kuuluu julkisen vallan käyttöä, niiden keskeisistä tehtävistä, toimivaltuuksista ja päätöksentekomenettelystä säädetään kutakin virastoa koskevassa erityislaissa. Ministeriön ohjausvastuusta hallinnonalansa virastoihin säädetään perustuslain 68 §:ssä (kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta) sekä valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:ssä.

Virastolle luonteenomaisia piirteitä ovat rahoitus valtion budjetista budjettiprosessin mukaisesti, byrokraattinen ja usein päällikköviraston hallintomalli, päätöksenteko esittelystä, pääsääntöisesti virkasuhteessa oleva henkilöstö virkavastuineen ja ministeriövirasto tulosohtausuhde.

12.2 Virasto 2020 -hanke

Valtiovarainministeriö asetti 28.6.2018 Virasto 2020-luvulla -työryhmän. Sen tavoite on selvittää uudistustarpeet ja laatia kehittämis ehdotukset valtion virastojen ja laitosten toiminnallisen joustavuuden lisäämiseksi ja toimintakyvyn parantamiseksi. Työryhmän toimikausi päättyi 31.3.2019.

Virasto 2020 -hankkeen asettamispäätöksen mukaan keskeistä on tunnistaa virastojen nykyisiin toimintamalleihin kytkeytyviä piirteitä, jotka saattavat muodostua esteiksi toiminnallisten tarpeiden toteuttamiselle. Selvityskohteita ovat mm. virastorakenne, ohjaus- ja johtamisjärjestelmät, muutos- ja riskienhallintakyky, asiakaslähtöisyys, digitalisoinnin hyödyntäminen sekä hallintorajat ylittävän yhteistyön edellytykset. Tiivistysti kysymys on muun muassa siitä, miten asiakas pääsee parhaiten oikeuksiinsa (miten palvelu on saatavissa ja miten kansalaisen kohtaaminen tapahtuu), miten palveluiden alueellinen sijoittuminen järjestetään ja kuka siitä päättää sekä siitä, miten viranomaistieto olisi yhteiskäyttöistä.

12.3 VIRSU-selvitys

Keskus- ja aluehallinnon virastorakennetta selvitettiin valtiovarainministeriön VIRSU-hankkeessa 2014–2015. Selvityksen mukaan virastorakenteen uudistamisessa noudatettaisiin seuraavia periaatteita:

- rakenteellisesti selkeät virastokokonaisuudet,
- lähtökohtaisesti valtakunnallinen toimivalta,
- asiakasnäkökulman korostaminen,
- palveluiden sähköistäminen,
- rakenteellinen ketteryys,
- julkisen hallinnon yhteistyö asiakaspalveluissa.

Selvitys toteaa myös tarkoituksena olevan yhdistää pieniä virastoja, joita on erityisesti oikeusministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloilla.

VIRSU-hankkeeseen kuuluvassa Keskushallinnon virastorakenneselvityksessä (VM julkaisuja 3/2015 ja 5/2015) yleisinä kehittämisperiaatteina tunnustetaan:

- selkeä rakenne ja ohjaus (asiakaskokemus johdonmukainen, selkeä ja odotuksia vastaava, toimintatapamuutos toiminnan ja prosessien ehdoilla),
- valtakunnallinen toimivalta,
- asiakasnäkökulma (automatisointi ja itsepalveluasointi vähentävät asiointitarvetta, sähköisen palvelun tuki),
- sähköiset palvelut (syvemmän yhteistyön mahdollisuudet strategisten kumppanien kanssa toiminnan kehittämiseksi ja siitä johdettavat automatisoinnin mahdollisuudet, missä hyödyt voivat tulla myös muille organisaatioille tai koko julkiselle hallinnolle),
- kyky muutokseen ja riskien hallintaan (joustavuus resurssien käytössä ja rakenteissa).

Virastorakenneselvityksessä tarkastellaan viraston oikeudellista rakennetta seuraavasti:

- ei (toistaiseksi) yhtenäistä virastomallia eikä yleistä virastorakennetta ja -toimintaa koskevaa ohjetta, vaan kutakin virastoa ja niiden organisaatorakennetta koskevat erityissäädökset ja työjärjestys,
- virasto on perustettu normilla ja hoidettavana on lainsäädännön mukaan viranomaiselle kuuluvia tehtäviä,
- viranomaisena voi toimia virasto, viraston osa tai viraston palveluksessa oleva yksittäinen virkamies,
- virastokäsité voidaan jakaa kirjanpitoyksiköihin (laativat toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen, vastaavat kirjanpidosta ja talouden suunnittelusta ja seurannasta), tulosohjattuihin virastoihin (tulossopimus ministeriön kanssa) ja muihin tulosohjattuihin virastoihin, jotka eivät ole kirjanpitoyksiköitä,
- rahoitus pääsääntöisesti valtion talousarviosta budjettiprosessin mukaisesti,
- henkilöstö pääsääntöisesti virkasuhteista,

- byrokraattinen hallintomalli esittely- ja päätöksentekomekanismeineen,
- hallintolain edellyttämät hyvän hallinnon periaatteet mukaan luettuna päätösten perusteluvollisuus,
- luonteenomaista ministeriö-virasto ohjaussuhde, erityisesti tulosojaus,
- virasto ei ole itsenäinen oikeushenkilö (vaikkakin omassa erityistehtävässään voi edustaa valtiota tuomioistuimessa), vaan sitoumuksista vastaa viime kädessä valtio,
- viraston tehtävien hoitamisesta ja toiminnan laillisuudesta vastaa johto,
- uudemmissa virastomalleissa voi olla osakeyhtiömainen hallitus, jolloin vastuu voi jakautua ylimmän viranhaltijan ja toimivan johdon välillä,
- perustuslain oikeusvaltioperiaatteesta on johdettavissa viraston riippumattoman aseman edellyttävän nimenomaista lainsäädäntöä, eikä riippumattomuutta voisi perustella yleisemmällä riippumattomuutta tukevilla argumenteilla,
- riippumaton asema tarkoittaisi erityisvaatimuksia suhteessa muihin virastoihin ja virastoa ohjaaviin tai rahoitaviin tahoihin, mutta toiminnan on joka tapauksessa oltava lainmukaista (PL 2 § 3 mom.),
- riippumattomuuden elementit voivat koskea ohjaussuhdetta, tehtävien hoitoa, viranhoitoa ja taloudellista asemaa,
- ns. palomuurien rakentamisesta on saatu hyviä kokemuksia esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhdistämisessä, jossa ”on onnistuttu menestyksellisesti yhdistämään samaan virastokokonaisuuteen kilpailu- ja kuluttaja-asioiden käsittely”, mikä kuitenkin edellyttää toimintojen rakentamista riittävän itsenäisiksi toisistaan ja mahdollisesti myös virastojohdosta riippumattomiksi,
- riippumatonta asemaa voidaan vahvistaa myös laittamalla sille osoitetut määrät erilliselle momentille.

12.3.1 Virastorakenneselvityksen muutosesitykset (VM julkaisu 3/2015 ja 5/2015)

- virastot olisivat aina kirjanpitoyksiköitä,

- ministeriöiden suoraan ohjaamat eli ns. muut tulosohjatut virastot muutettaisiin joko kirjanpitoyksiköiksi tai ne liitettäisiin johonkin olemassa olevaan kirjanpitoyksikköön,
- tulevaisuuden virasto muodostaisi itsenäisen virastokokonaisuuden, jossa taloushallinnollinen vastuu (kirjanpitoyksikkö), toiminnallinen vastuu (tulosohjaus) ja henkilöstöhallinnollinen vastuu yhdistyvät samaan organisaatioon.
- Virastorakenneselvitys kuitenkin toteaa, että: "Viraston riippumaton asema ei kuitenkaan merkitse sitä, että virastojen toimintoja ei voitaisi yhdistää osaksi suurempaa kokonaisuutta, milloin se on perusteltua toiminnan, asiakkaiden, tietojärjestelmien tai muun perustellun syyn johdosta. Tällöin kuitenkin on välttämätöntä, että toimintoja yhdistettäessä turvataan tarvittavilta osin tiettyjen toimintojen riippumaton ja itsenäinen asema".

Näistä lähtökohdista virastorakenneselvitys ehdottaa, että

1. Pienet virastot yhdistetään toiminnallisesti samankaltaisiin yksiköihin riittävän suuren virastokoon saavuttamiseksi.
2. Muista tulosohjatuista virastoista tehtäisiin kirjanpitoyksiköitä
3. Erityisen suurta riippumattomuutta vaativia tehtäviä suorittavat pienet virastot liitettäisiin itsenäiseksi osaksi hallinnonalan emovirastoa ja riippumattomuus varmistettaisiin substanssilainsäädännössä ja emoviraston hallintosäädöksissä.

Syinä pienten virastojen yhdistämistarpeeseen pidetään selvityksessä muun muassa haavoittuvuutta osaamisen kehittämisessä ja säästötarpeiden toteuttamisessa sekä hallinnon suhteellista paisumista verrattuna substanssin resurssitarpeisiin. Selvitys arvioi, ettei virastojen sisäistä hallintoa voida korvata kaikilta osin konsernipalveluilla, kuten hankinnoissa Hanselin, ict-toiminnoissa Valtorin tai kirjanpidossa Palkeiden palveluilla.

Virastorakenneselvityksessä ehdotettu emovirastomalli tarkoittaisi yhdistettyjen virastojen substanssipäätöksenteon olevan toisistaan erillään samalla kun emovirasto vastaisi tarvittavista hallinto-, viestintä-, HR-, ICT- ja muista tukipalveluista. Jos riippumattomuusvaatimus olisi erityisen suuri, voitaisiin riippumattomuutta vahvistaa erillisillä valtion talousarvion budjettimomenteilla ja kunkin emovirastossa toimivan viranomaisen erillisin tulosneuvotteluin.

Pienten virastojen kehittämis ehdotuksina Virastorakenneselvitys esittää oikeusministeriön hallinnonalalla:

- hallinnollisen tuomioistuinviraston perustamista
- ulosottoviraston perustamista
- oikeusapuviraston perustamista
- oikeusrekisterikeskuksen muodostamista kirjanpitoyksiköksi ja OM:n hallinnonalan pienten toimijoiden liittämistä oikeusrekisterikeskukseen (mikä hanke ei ole edennyt).

12.4 Tuomioistuinvirastosta

Tuomioistuinlakia on muutettu lailla 209/2019, joka koskee muun ohella Tuomioistuinviraston perustamista. Hallituksen esityksen (HE 136/2018 vp) mukaan Tuomioistuinvirasto huolehtisi tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisen tehtävistä. Virastolle kuuluisi pääosa niistä keskushallintotehtävistä, joita nykyisin hoidetaan oikeusministeriössä. Oikeusministeriö huolehtisi edelleenkin tuomioistuinlaitokseen liittyvistä valtioneuvostotason tehtävistä, kuten strategisesta ja taloudellisesta ohjauksesta sekä säädösvalmistelusta.

Tuomioistuinviraston tehtävänä on huolehtia tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä, tuomioistuinten toiminnan kehittämisestä, suunnittelusta ja tukemisesta. Virasto toimii oikeusministeriön hallinnonalalla, mutta on toiminnallisesti itsenäinen keskusvirasto. Uudistuksen tavoitteena on siirtää nykyisin oikeusministeriölle kuuluvat tuomioistuinten keskushallintotehtävät Tuomioistuinvirastolle. Lähtökohtana on ollut, että kaikki mahdolliset tehtävät, jotka on järkevää ja tarkoituksenmukaista hoitaa ministeriötä alemmalla tasolla, siirretään Tuomioistuinvirastolle.

Tuomioistuinvirastossa ylintä päätösvaltaa käyttää valtioneuvoston nimittämä tuomariennemistöinen johtokunta. Viraston käytännön toiminnasta huolehtii päätoiminen ylijohtaja. Virasto päättää itse organisaatorakenteestaan ja määrää siitä työjärjestyksensä. HE toteaa tuomioistuinten riippumattomuuden toteutuvan parhaiten, kun tuomarit itse osallistuvat tuomioistuinlaitoksen hallintoa koskevaan päätöksentekoon. Tästä syystä Tuomioistuinvirastossa ylin päätösvalta on tuomariennemistöisellä johtokunnalla. Viraston päivittäisestä toiminnasta vastaa johtokunnan nimittämä ylijohtaja.

Tuomioistuinviraston tehtäviä ovat tuomioistuinlain 19 a luvun 2 §:n mukaan:

Huolehtiminen siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty. Tuomioistuinviraston tulee erityisesti:

- tehdä oikeusministeriölle ehdotus tuomioistuinten toimintamenomäärärahoista sekä päättää hyväksytyn talousarvion mukaisesti määrärahojen jakamisesta tuomioistuimille siltä osin kuin määrärahaa ei ole myönnetty suoraan tuomioistuimelle;
- huolehtia tuomioistuinten toimitilahallinnosta siltä osin kuin sitä koskeva päätösvalta ei kuulu oikeusministeriölle;
- huolehtia tuomioistuinten tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä;
- huolehtia koulutuksen järjestämisestä tuomareille ja tuomioistuinten muulle henkilöstölle, yhteistyössä lain 21 luvussa tarkoitetun tuomarinkoulutuslautakunnan kanssa;
- päättää tuomioistuinten virkojen perustamiseen, lakkauttamiseen, siirtämiseen ja virkajärjestelyihin liittyvistä asioista sekä hoitaa tuomioistuinten palveluksessa olevia koskevia palvelussuhdeasioita siltä osin kuin ne eivät kuulu tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle
- tukea tuomioistuimia niiden viestinnässä;
- seurata tuomioistuinten toiminnan tuloksellisuutta sekä tehdä sitä koskevia selvityksiä ja arvioita;
- toimia valtakunnallisissa kehittämis- ja muissa hankkeissa tuomioistuinlaitosta edustavana virastona, jollei asia kuulu tuomioistuimelle, valtioneuvostolle tai muulle viranomaiselle;
- osallistua tuomioistuinlaitoksen toiminnan yleiseen kehittämiseen;
- edistää, tukea ja sovittaa yhteen tuomioistuimia ja niiden toimintaa koskevia kehittämishankkeita;
- tehdä valtioneuvostolle lainsäädäntö-, toimenpide- tai kehittämisaloitteita omalla toimialallaan;

- osallistua toimialallaan kansainväliseen yhteistyöhön;
- huolehtia muista tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävistä; ja
- tehdä oikeusministeriölle ehdotus tuomarivalintalautakunnan ja tuomarinkoulutuslautakunnan toimintamenomäärärahoista ja päättää määrärahojen jakamisesta lautakunnille sekä huolehtia muista lautakuntia koskevista keskushallintotehtävistä.

Tuomioistuinviraston johtokunta (19 a luku 6 §) on viraston ylin päättävä elin ja se:

- päättää Tuomioistuinviraston toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, strategiasta ja ohjauksen periaatteista;
- päättää oikeusministeriölle annettavista tuomioistuinten ja Tuomioistuinviraston talousarvioehdotuksista;
- päättää määrärahojen jakamisesta tuomioistuimille hyväksytyn valtion talousarvion mukaisesti siltä osin kuin määrärahaa ei ole myönnetty suoraan tuomioistuimelle;
- vahvistaa tuomioistuinten ja Tuomioistuinviraston kirjanpidon ja varainhoidon valvonnan järjestämisen yleiset periaatteet;
- hyväksyy Tuomioistuinviraston kannalta merkittävät tai periaatteellisesti tärkeät sopimukset ja antaa lausunnon viraston toimialaa koskevassa periaatteellisesti tärkeässä asiassa;
- päättää valtion virkamieslain mukaisesti muiden kuin ylimpien tuomioistuinten tuomarin virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja siirtämisestä;
- päättää 14 luvun 4 §:n 4 momentissa tarkoitetun tuomarin erottamista koskevan hakemuksen tekemisestä;
- nimittää ylijohtajan, irtisanoo tai päättää ylijohtajan virkasuhteen sekä tekee muut ylijohtajan virkasuhdetta koskevat merkittävät päätökset;
- vahvistaa Tuomioistuinviraston työjärjestyksen;
- tekee muut päätökset, jotka ovat Tuomioistuinviraston toiminnan ja tehtävien kannalta merkittäviä.

Muutoin Tuomioistuinvirastoa johtaa ylijohtaja, joka ratkaisee asiat, joita ei säädetä tai työjärjestyksessä määrätä johtokunnan tai muun virkamiehen ratkaistaviksi.

Hallituksen esityksessä tuomioistuinvirastolle ei esitetty siirrettäväksi heti kaikkia hallinnollisia tehtäviä, jotta virasto voisi ensimmäisinä toimintavuosinaan keskittyä tuomioistuinlaitoksen toiminnan kannalta kaikkein keskeisimpien tehtävien toteuttamiseen. Virkojen järjestelyyn tai virkaehtosopimusten neuvotteluviranomaisena toimimiseen liittyvät tehtävät esitettiin aluksi jäävän oikeusministeriöön. Perustuslakivaliokunta (PeVL 49/2018 vp) ei pitänyt ratkaisua perusteltuna tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta ja arvioi tästä näkökulmasta myös tulosohtajasta:

”Tuomioistuinten perustuslaissa turvattu riippumattomuus vaikuttaa käytännössä erityisesti siihen, millä tavoin Tuomioistuinvirasto voi harjoittaa tuomioistuihin kohdistuvaa tulosohtajasta. Tulosohtaus on perustuslain kannalta ongelmallista, jos se on edes välillisesti tuomioistuintoiminnan sisältöön kohdistuvaa, lainkäyttöön vaikuttavaa ohjausta. Tältä osin tuomioistuinten nykyiseen oikeusministeriön harjoittamaan tulosohtaukseen sisältyvä valtiosääntöoikeudellisesti osin kyseenalainen asetelma ei poistu kokonaan uuden viraston perustamisella, vaikka Tuomioistuinviraston perustaminen periaatteessa vahvistaa tuomioistuinten riippumattomuutta vähentäessään tuomioistuihin kohdistuvan poliittisen ohjauksen mahdollisuutta.”

”Oikeusministeriölle jäisivät toimivalta virkaehtosopimus- ja virkajärjestelyasioissa, tuomioistuinlaitoksen strateginen ohjaus ja kehittäminen, samoin kuin vastuu esimerkiksi tuomioistuinlaitosta koskevien merkittävien hankkeiden, kuten rakenneuudistusten toteuttamisesta. Lisäksi ministeriö huolehtisi muista tuomioistuinlaitokseen liittyvistä valtioneuvostotason tehtävistä, kuten säädösvalmistelusta ja talousarvio- ja kehysvalmistelusta. Oikeusministeriölle jäävät tehtävät ovat perustuslakivaliokunnan mielestä kokonaisuutena arvioituna sillä tavoin laajoja ja merkityksellisiä, että ne lähtökohtaisesti vähentävät Tuomioistuinviraston perustamisen tosiasiallista merkitystä tuomioistuinten riippumattomuuden takeena. Etenkin virkaehtosopimus- ja virkajärjestelyasioihin liittyvän toimivallan säilyttäminen oikeusministeriöllä on jännitteisessä suhteessa viraston perustamisen keskeisimmän tavoitteen kanssa.”

Perustuslakivaliokunta huomauttaa myös, että lakiesityksen ilmaus tuomioistuinten kuulumisesta oikeusministeriön hallinnonalalle on ongelmallista tuomioistuimen aseman rinnastuessa muihin virastoihin ja laitoksiin. Siksi valiokunta esitti, että lain tasolla ilmaistaisiin selkeästi tuomioistuimen riippumattomuuden periaate, mikä selkeyttäisi viraston keskushallintotehtävien rajoitteita tuomioistuinten lainkäyttötehtäviin nähden. Lakivaliokunta on mietinnössään (LaVM 13/2018 vp) samalla periaatteellisella kannalla:

”Viraston perustamisella on suuri periaatteellinen merkitys, sillä nykyistä järjestelmää, jossa tuomioistuinten keskushallintoa hoitaa poliittisesti ohjattu oikeusministeriö, ei voida pitää tuomioistuinten valtiosääntöoikeudellisen erityisaseman ja riippumattomuuden kannalta ongelmattomana. Se, että oikeusministeriön ja tuomioistuinten väliin luodaan itsenäinen Tuomioistuinvirasto, lisää tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta ja on omiaan lisäämään luottamusta tuomioistuinten toimintaan”.

”Lakivaliokunta ei kuitenkaan pidä Tuomioistuinviraston perustamisen lähtökohdat ja tavoitteet huomioon ottaen perusteltuna ehdotusta siitä, että tuomioistuinten virkaehtosopimuksia sekä tuomioistuinlaitoksen virkojen perustamista, lakkauttamista ja siirtämistä koskeva toimivalta säilytetään oikeusministeriöllä. Mainittu toimivalta on keskeinen Tuomioistuinviraston perustehtävissä, kuten tuomioistuinten toiminnan ja tuloksellisuuden kehittämisessä sekä voimavarojen jakamisessa, joten mainitun toimivallan jääminen oikeusministeriölle heikentäisi Tuomioistuinviraston mahdollisuuksia huolehtia tuomioistuinten toimintaedellytyksistä eikä vahvistaisi tuomioistuinten riippumattomuutta.”

Eduskuntakäsittelyssä tuomioistuinvirastoa koskevaan lakiesityksen 19 a luvun 1 §:än lisättiin virke, jonka mukaan ”Tuomioistuinvirasto on itsenäinen virasto” ja 19 a luvun 2 §:ä sekä 6 §:ä täydennettiin virkojen perustamista ja muita palvelussuhdeasioita koskevalla säännöksellä siten, että nämä tehtävät tulevat viraston hoidettaviksi, mutta voimaannpanosäännöksen mukaisesti vasta vuoden siirtymäajan jälkeen.

Lakivaliokunta (LaVM 13/2018 vp) arvioi myös hallinnollisten tehtävien keskittämisen ja jakamisen merkitystä tuomioistuinten riippumattomuudelle:

”Hallituksen esityksessä katsotaan, että Tuomioistuinviraston perustaminen mahdollistaa tuomioistuimissa nykyisin hoidettavien hallinnollisten tehtävien siirtämisen virastolle (s. 33). Päällekkäisten hallinnollisten tehtävien sekä mahdollisesti erilaisten tukipalvelujen siirtäminen tulevaisuudessa virastolle voi olla työn tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi järkevää, mutta lakivaliokunnan mukaan asiaa on arvioitava huolellisesti, sillä tuomioistuinten ja niiden lainkäytön itsenäisyys ja riippumattomuus edellyttävät, että tuomioistuimilla on myös omaa hallintohenkilökuntaa.”

12.5 Oikeusapuvirastosta

Oikeusministeriö on teettänyt selvityksen oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamisesta (Mietintöjä ja lausuntoja 61/2017).

Selvityksen tuloksena selvitysmiehet esittivät Oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamista. Kuuden oikeusapu- ja edunvalvontapiirin toiminta lakkaisi ja hallinto keskitettäisiin uuden viraston hallintoyksikköön. Virasto jakautuisi keskushallintoyksikkönä toimivaan viraston kansliaan ja operatiivisia tehtäviä hoitaviin 4–6 oikeusapu- ja edunvalvonta-alueeseen, jotka vastaisivat palveluiden tuottamisesta alueellaan.

Valtakunnallisen viraston tehtävänä olisi huolehtia riittävästä ja valtakunnallisesti yhdenvertaisesta palveluiden saatavuudesta. Viraston kanslia hoitaisi keskushallinnon tehtäviä sekä toimitila- ja hankinta-asioita ja olisi toimintaa ohjaava ja kehittävä yksikkö. Viraston ylijohtajaa avustaisi neuvoa antavana elimenä johtoryhmä.

Oikeusministeriö kävisi tulosneuvottelut uuden viraston kanssa, eikä erillisiä tulossopimuksia tehtäisi eri alueita tai toimistoja varten. Selvitysmiehet kuitenkin ehdottavat harkittavaksi, tulisiko alueiden johtajien osallistua neuvotteluihin suoran tiedonkulun mahdollistamiseksi.

Selvitys on lähetetty lausuntokierrokselle, ja tulokset ovat käytettävissä tehtäessä mahdollisia ehdotuksia seuraavan hallituksen ohjelmaan (OM:n tiedote 13.12.2018).

12.6 Ulosottovirastosta

HE 71/2018 vp esittää ulosotto-organisaation uudistamista siten, että Valtakunnanvoudinvirasto ja alueelliset ulosottovirastot yhdistettäisiin yksiportaiseksi Ulosottolaitokseksi, jolla olisi Valtakunnanvoudin virastoa vastaava hallintoasiat hoitava keskushallinto. Tavoitteena on lisätä ulosottomenettelyn taloudellisuutta, tuottavuutta ja laatua ja ehdotuksella toteutettaisiin oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa asetettuja tavoitteita keventämällä organisaatorakenteita ja uudistamalla henkilöstörakenteita.

Ulosottolaitoksen keskushallinnon tehtävistä säädettäisiin lakiesityksen 1 luvun 12 a §:ssä: Keskushallinnon tehtävänä olisi ulosottotoimen hallinnollinen ohjaus, kehittäminen ja valvonta ja keskushallinto vastaisi viraston toiminnan tuloksellisuudesta. Tarkemmin keskushallinnon tehtävistä säädettäisiin 12 a §:n 2 momentissa. Lisäksi pykälän 4 momentissa todettaisiin, että keskushallinnon tulisi toiminnassaan ottaa huomioon ulosottomiesten asema riippumattomina lainkäyttöviranomaisina.

Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan keskushallinto olisi ulosottolaitoksen valtakunnallisista hallintotehtävistä vastaava orgaani, ja nykyistä Valtakunnansoudinvirastoa vastaavasti keskushallinto ei voisi puuttua ulosottomiesten lainkäyttöratkaisuihin eikä sillä olisi yksittäisiin lainkäyttöasioihin ulottuvaa määräys- tai ohjausvaltaa.

12.7 Syyttäjälaitos

Oikeusministeriön hallinnonalalla on toteutettu myös syyttäjälaitosta koskeva uudistus (laki 32/2019). Vanhasta Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja sen alaisuudessa toimineista syyttäjänvirastoista muodostettiin yksi Syyttäjälaitos-niminen itsenäinen ja riippumaton virasto, jonka keskushallintoyksikkönä toimii valtakunnansyyttäjän toimisto. Uudistuksen tavoitteina olivat toimintaedellytysten ja tehokuuden parantaminen, syyttäjälaitoskokonaisuuden johtamisen edellytysten ja yhdenmukaisen ratkaisukäytännön parantaminen sekä resurssien jaon ja käyttämisen joustavoittaminen.

Valtakunnansyyttäjän toimiston tehtävänä on muun muassa:

- ohjata ja kehittää Syyttäjälaitosta ja syyttäjäntoimintaa;
- vastata Syyttäjälaitoksen toiminnan tuloksellisuudesta;
- valvoa syyttäjien toiminnan laillisuutta ja yhdenmukaisuutta;
- Syyttäjälaitoksen yleinen hallinto, viestintä ja koulutus.

Syyttäjälaitoksen hallinnollisten asioiden ratkaisemisesta säädetään lain 19 §:ssä:

”Valtakunnansyyttäjä ratkaisee koko Syyttäjälaitosta koskevat hallinnolliset asiat, jollei niitä ole säädetty tai määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi.

Valtakunnansyyttäjän toimistossa käsiteltävät hallinnolliset asiat ratkaisee valtakunnansyyttäjä, jollei asiaa ole säädetty tai määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi. Muun virkamiehen kuin valtakunnansyyttäjän tai apulaisvaltakunnansyyttäjän ratkaistavaksi ei voida antaa hallinnollista asiaa, joka on laissa säädetty valtakunnansyyttäjän ratkaistavaksi. Valtakunnansyyttäjä voi pidättää itselleen päätösvallan asiassa, jonka muu valtakunnansyyttäjän toimiston virkamies muuten saisi ratkaista.

Syyttäjälueella käsiteltävät hallinnolliset asiat ratkaisee johtava aluesyyttäjä, jollei asiaa ole säädetty tai Syyttäjälaitoksen työjärjestyksellä määrätty apulaispäällikön tai muun virkamiehen ratkaistavaksi. Johtava aluesyyttäjä voi pidentää itselleen päätösvallan hallinnollisessa asiassa, jonka muu syyttäjälueen virkamies muuten saisi ratkaista.”

Lakiesityksestä (HE 17/2018 vp) annetussa lausunnossa (PeVL 25/2018 vp) ja mietinnössä (LaVM 5/2018 vp) on kiinnitetty huomiota syyttäjien ja syyttäjälaitoksen itsenäisyyteen: Valiokuntamietintö pitää perusteltuna, että ”syyttäjä tekee itsenäisesti ja riippumattomasti kaikki päätösvaltaansa kuuluvat, rikosoikeudelliset vastuun toteuttamista koskevat ratkaisut käsiteltävänä olevassa rikosasiassa.”

Syyttäjälaitos on kirjanpitoyksikkö ja valtion virkaehtosopimuksen neuvotteluviranomainen siltä osin, kuin kyse on syyttäjien palkkausjärjestelmää koskevasta tarkentavasta virkaehtosopimuksesta. Laitos tekisi myös virkojen perustamista, lakkauttamista, muuttamista ja siirtämistä koskevat päätökset.

12.8 Opetushallitus

Opetushallituksesta annettua lakia (564/2016) muutettiin vuonna 2017 muun muassa siten, että Opetushallituksen erillisyksikköinä toimisivat Kansallisen koulutuksen arviointikeskus ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslia (muutossäännös 371/2017). Tavoitteena oli, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla keskusvirastona toimiva Opetushallitus voisi hallintovirastona tarjota Kansallisen koulutuksen arviointikeskukselle ja ylioppilastutkintolautakunnalle sekä näiden virastojen virkamiehille hallinto- ja tukipalveluita. Lisäksi tavoitteena oli varmistaa, että Kansallisen koulutuksen arviointikeskus ja ylioppilastutkintolautakunta pystyvät turvaamaan kiristyneessä määräraha-kehityksessä niille laissa säädettyjen tehtäviensä riippumattoman toteuttamisen (HE 31/2017 vp).

Hallituksen esityksen mukaan opetushallituksen pääjohtajalla olisi kokonaisvastuu siitä, että Opetushallitus ja sen erillisyksikköinä toimivat Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja ylioppilastutkintolautakunnan kanslia hoitavat tehtävänsä lainsäädännön mukaisesti ja valtion talousarviossa asetettujen määrärahojen puitteissa. Opetushallituksen pääjohtaja allekirjoittaisi opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa tehtävän tulossopimuksen ja vastaisi virastolle asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan tuloksellisuudesta. Pääjohtaja kävisi Kansallinen koulutuksen arviointikeskuksen johtajan ja Ylioppilastutkintolautakunnan pääsihteerin kanssa vuosittain tulos- ja kehityskeskustelut erillisyksiköiden tavoitteista ja niiden toteutumisesta sekä yhteis-

ten hallinto- ja tukipalvelujen käytöstä. Erillisyksiköt hoitaisivat edelleen säädöksiin perustuvat tehtävänsä itsenäisinä viranomaisina ja päättäisivät koulutuksen arvioinnin toteuttamisesta ja ylioppilastutkinnon järjestämisestä lainsäädännön sekä koulutuksen arvioinnin osalta opetus- ja kulttuuriministeriön hyväksymän arviointisuunnitelman mukaisesti.

Henkilöstöasioissa virastolle kuuluisivat tarkentavien virka- ja työehtosopimusten valmistelu ja niistä sopiminen. Virasto hoitaisi sopimusten soveltamisen ja tulkinnan sopimusten edellyttämällä tavoilla, esimerkiksi arviointi- ja palkkaryhmien osalta. Virastolle kuuluisivat henkilöstöhallintoasioiden käytännön toteutus, kuten rekrytointiin, palkkaukseen ja muihin palvelussuhteen etuihin, vuosilomiin ja muihin virkavapauksiin, nimikirjanpitoon sekä palvelussuhteen päättymiseen liittyvät asiat. Lisäksi virasto hoitaisi osaamisen kehittämisen, kuten yhteisten koulutusten ja henkilöstötilaisuuksien järjestäminen ja työterveyshuoltoon, työsuojeluun ja työturvallisuuteen liittyvät asiat.

Taloushallintoasioissa Opetushallitus, sen alaisuudessa toimivat valtion oppilaitokset ja perustettavaksi esitettävät erillisyksiköt muodostaisivat yhden kirjanpitoyksikön. Virastolle kuuluisi talouden ja toiminnan suunnittelu-, seuranta- ja raportointiprosessien ohjaus ja koordinointi, virastojen johdon laskentatoimi, kirjanpitoyksikön talous- ja palkkahallintoprosessien ohjaus ja taloussäännön valmistelu. Virastolle kuuluisi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksilta ostettujen palvelujen hallinnointi ja asiakkuusprosessien ohjaus, kirjanpitoyksikön kirjanpito- ja maksuliiketehtävät ja palkkahallinto, tilinpäätöksen laadinta, valtionavustushankkeiden ohjaus, yhteen sovittaminen ja taloustarkastus sekä valtionapujen takaisinperintä ja muut korjaavat toimenpiteet samoin kuin maksullisen palvelutoiminnan suoritteiden hinnoitteluun liittyvät tehtävät.

Opetushallitus hoitaisi toimitilapalvelut ja muut sisäiset palvelut, vuokrasopimuksiin ja palvelusopimuksiin liittyvät asiat, kiinteistön turvallisuuteen ja käyttöön liittyvät asiat. Lisäksi virastolle kuuluisivat hankinta-asiat ja oikeudelliset asiat, kuten sopimusten valmisteluun ja tulkintaan liittyvät asiat.

Edelleen hallituksen esityksen (31/2017 vp) mukaan Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja ylioppilastutkintolautakunnan ja sen kanslian määrärahat siirrettäisiin uudelle valtion talousarvion momentille vuoden 2018 talousarviossa. Momentin nimeksi tulisi ”Opetushallituksen yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot”. Määrärahan jakautuminen Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukselle ja ylioppilastutkintolautakunnalle eriteltäisiin momentin päätösosassa. Ehdotus uudeksi momentiksi noudattaisi yleistä tavoitetta pitää talousarvion rakenne yhtenäisenä ja momenttien määrä rajallisena. Lisäksi ehdotus turvaisi Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja ylioppilastutkintolautakunnan toimintaan osoitettavien määrärahojen läpinäkyvyyden valtion talousarviossa.

12.9 Aluehallintovirasto

Aluehallintovirastosta annetun lain (896/2009) 5 §:n mukaan Aluehallintovirasto jakautuu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten vastuualueisiin. Viraston vastuualueista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Aluehallintoviraston työsuojelun tehtäviä hoitava vastuualue on riippumaton valvontatehtävää hoitaessaan. Vastuualueen toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus työsuojelun valvontatehtävissä on turvattu. Vastuualueelle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa työsuojelun valvontatehtävien asianmukaisen hoitamisen tai riippumattomuuden.

Aluehallintoviraston ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on lupa- ja muita hakemusasioita hoitaessaan sekä viraston kilpailuasioita hoitava vastuualue kilpailuasioita hoitaessaan riippumaton. Näiden vastuualueiden toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus edellä mainituissa tehtävissä on turvattu. Viraston ympäristölupa-asioita hoitavalle vastuualueelle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa lupa- ja muiden hakemusasioden käsittelyn riippumattomuuden.

Lain 12 §:ssä säädetään asioiden ratkaisuvallasta: Aluehallintoviraston johtaja ratkaisee viraston toimivaltaan kuuluvat asiat, jollei niitä ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty viraston muun virkamiehen ratkaistaviksi. Työsuojelun, ympäristölupa-asioiden ja pelastustoimen tehtäviä hoitavan vastuualueen toimivaltaan kuuluvat asiat ratkaisee kuitenkin asianomaisen vastuualueen päällikkö, jollei niitä ole säädetty tai vastuualueen työjärjestyksessä määrätty vastuualueen muun virkamiehen ratkaistaviksi taikka jollei päätöksenteosta ole toisin säädetty.

Aluehallintoviraston johtaja voi ottaa ratkaistavakseen asian, jonka viraston virkamies työjärjestyksen mukaan saa ratkaista. Viraston johtaja ei kuitenkaan voi ottaa ratkaistavakseen asiaa, joka kuuluu viraston työsuojelun tai ympäristölupa-asioiden tehtäviä hoitavan vastuualueen toimivaltaan tai joka kuuluu pelastustoimen tehtäviä hoitavan vastuualueen toimivaltaan ja koskee pelastuslaissa tarkoitettuja asioita.

Aluehallintovirastojen ohjauksesta ja vastuualueiden tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa (906/2009), joka sisältää säännökset muun muassa aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen tehtävistä. Näitä hoitaa keskitetysti Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Vastuualueen tehtävistä säädetään asetuksen 5 §:ssä (muutossäännös 954/2014), jonka mukaan vastuualueen tehtäviin kuuluu:

1. henkilöstöpolitiikan, henkilöstösuunnittelun ja palvelussuhdeasioiden valmistelua ja tukea, henkilöstöhallinnon raportointia, rekrytoinnin tukea, palkkausjärjestelmän ylläpitoa, valtakunnallista yhteistoimintaa, työajanseurannan ylläpitoa, osaamisen kehittämistä sekä työhyvinvoinnin, työterveyshuollon ja työsuojelun tukea koskevat tehtävät ja muut sille erikseen määrätyt yhteiset henkilöstöhallintoa koskevat tehtävät;
2. aluehallintovirastojen ja maistraattien palkkaus- ja työnantajapolitiikkaan liittyvät valtakunnalliset tehtävät, ottaen huomioon mitä valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 3 §:n 4 momentissa säädetään;
3. maksuliikettä, kirjanpitoa, sisäistä laskentaa, toiminta- ja taloussuunnittelua ja seurantaa, matkahallinnan koordinoitua, kustannuslaskentaa ja suoritteiden hinnoittelua koskevat tehtävät, kirjanpitoyksikkötehtävät, talletusten ja aluehallintovirastojen hallussa olevien tulotilien teknistä käsittelyä koskevat tehtävät sekä muut sille erikseen määrätyt yhteiset taloushallintoa koskevat tehtävät;
4. tietohallintopalvelujen ohjaus, järjestäminen ja laadun seuranta, tiedonhallinnan ja kokonaisarkkitehtuurityön ohjaus ja kehittäminen, tietoturvan varmistamisen ohjaus ja koordinoitua, riskien hallintamenetelmien tuottaminen, sähköisen asioinnin kehittäminen sekä muut sille erikseen määrätyt yhteiset tietohallintoa koskevat tehtävät;
5. aluehallintovirastojen toiminnan kehittämisen tuki ja kehittämistoiminnan koordinoitua sekä muut sille erikseen määrätyt yhteiset kehittämistehtävät;
6. viestintäpalvelut työsuojelun vastuualuetta lukuun ottamatta;
7. asiakirjahallintotehtävät työsuojelun vastuualuetta ja ympäristölupavastuualuetta lukuun ottamatta, asiakirjahallinnon yleinen ohjaus sekä arkistonmuodostajatehtävät;
8. käännöspalveluiden koordinoitutehtävät työsuojelun vastuualuetta lukuun ottamatta;
9. virastopalvelut;
10. toimitilahallinnon ohjaus, järjestäminen ja laadun seuranta sekä materiaalihallinnon ohjaus-, valmistelu- ja tukitehtävät sekä muut sille erikseen määrätyt yhteiset toimitila- ja materiaalihallintoa koskevat tehtävät;

11. yhteiset yleishallinnon tukitehtävät; ja
12. julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa (223/2007) tarkoitettu yhteispalvelusopimuksia koskevan rekisterin ylläpito sekä yhteispalvelun ja siihen osallistuvien valtion viranomaisten yhteistyön valtakunnalliset kehittämiss tehtävät.

Aluehallintoviraston hallinto- ja kehittämispalvelut vastuualueelle kuuluvia tehtäviä on käsitelty yksityiskohtaisesti valtionvarainministeriön muistiossa 20.11.2014 "Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta".

Aluehallintovirastoasetuksen 5 a §:n mukaan aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen on tuotettava hallinto- ja kehittämispalvelut tasapuolisesti kaikille aluehallintovirastoille. Aluehallintoviraston ylijohtaja ei voi ottaa ratkaistavakseen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueelta sen tehtäviin kuuluvia työsuojelun vastuualueen henkilöstön palkkaus- ja työnantajapolitiikkaa sekä tarkentavia virkaehtosopimuksia koskevia asioita.

Vastuualueen on, ennen kuin se tekee päätöksen tai muun ratkaisun palkkaus- ja työnantajapolitiikkaa sekä tarkentavia virkaehtosopimuksia koskevissa asioissa, hankittava asialle viraston työsuojelun vastuualueen henkilöstön osalta sosiaali- ja terveysministeriön työsuojelun valvontaa ohjaavan osaston hyväksyntä sekä viraston muun henkilöstön ja maistraatin henkilöstön osalta valtiovarainministeriön aluehallintovirastoja ohjaavan osaston hyväksyntä.

13 Tulosohejaus ja kirjanpito virastojen ohjauskeinoina

13.1 Tulosohejauksesta

Oikeusministeriön hallinnonalalla tulosohejauksesta määrätään ministeriön työjärjestyksessä (asetus 833/2016), jonka mukaan ministeriön ohjaamien virastojen kanssa käyävien tulosohejuvottelujen päälinjauksista päättää ministeri (6 §). Ministeriön ohjaamien virastojen tulostavoitteista sovitaan ministeriön osastojen ja virastojen välisissä neuvotteluissa. Tulostavoitteet vahvistaa ministeri.

Tulosohejauksesta ei ole säädetty yleislakia, vaan tulosohejauksta koskevat ja siihen liittyvät säännökset on sisällytetty useampaan eri säädökseen, mukaan luettuna edellä mainittu ministeriön työjärjestys. Tärkeimmät säädökset ovat perustuslaissa, valtioneuvoston ohjesäännössä ja valtion talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa.

Perustuslain 46 §:ssä säädetään hallituksen tilivelvollisuudesta eduskunnalle muun muassa valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n mukaan ministeriön tehtävänä on käsitellä muun muassa oman toimialansa tulosohejuasiat. Valtion talousarviolain 12 §:ssä säädetään ministeriöiden velvollisuudesta suunnitella hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta. Suunnittelun on tuotettava valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot.

Talousarvioasetuksen 11 § (254/2004) tarkentaa ministeriön suhdetta toimialansa virastoihin ja tulosohejuksen käsitettä:

”Eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tulostavoitteiden tulee sisältää eriteltyt tavoitteet 65 §:ssä tarkoitettulle toiminnalliselle tehokkuudelle sekä tuotoksille ja laadunhallinnalle samoin kuin tarvittaessa tavoitteet henkisten voimavarojen hallintaan sisältyville seikoille.

Tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan niitä kuvaavia tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla.

Ministeriön vahvistamat tulostavoitteet virastolle ja laitokselle voivat sisältyä ministeriön ja viraston tai laitoksen yhdessä allekirjoittamaan tulostavotteasiakirjaan.”

Asetuksen 65 §:ssä säädetään puolestaan kirjanpitoyksikkönä toimivan valtion organisaation tilinpäätökseen liittyvän toimintakertomuksen sisällöstä.

Ministeriön ja viraston välistä suhdetta selostetaan Virasto 2020 hankkeen väliraportin liitteessä 3:

”Perustuslain 68 §:n nojalla kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tämä tarkoittaa sitä, että ministeriöllä (ja ministerillä sen päällikkönä) on hierarkiseen asemaansa perustuva oikeus ja velvollisuus ohjata ja valvoa alaistiaan hallintoa. Näitä ministeriön tehtäviä tarkennetaan valtioneuvoston ohjesäännössä ja usein virastokohtaisessa lainsäädännössä. Tehtävät ilmenevät ministeriön vastuissa virastoa koskevan lainsäädännön ja talousarvioesityksen laadinnassa sekä esimerkiksi virastojohdon nimittämisen ja tulosohtauksen suhteen.”

”Virastopäällikkö vastaa viraston toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta ministeriölle. Toisin kuin virastojen keskinäisessä suhteessa, ministeriöllä on katsottu olevan tietyissä rajoissa mahdollisuus velvoittavasti ohjata ja määrätä toimialansa virastoja. Laillisuusperiaatteen ja virkavastuusääntelyn kontekstissa tämän vallan rajana on viraston ja sen virkamiehen riippumattomuus asiasisältöisessä päätöksenteossa sekä hallintomenettelyn perusteissa, eli ministeriö ei voi ottaa ratkaistavakseen virastolle säädettyä asiaa tai hoidettavakseen virastolle säädettyä tehtävää, ministeriö ei voi sitovasti määrätä päätöksenteon sisällöstä tai siinä noudatettavan hallintomenettelyn perusteista eikä antaa määräyksiä, jotka olisivat ristiriidassa oikeusjärjestyksen sisällön kanssa.

Sen sijaan ministeriöllä on toimivalta antaa alaiselleen hallinnolle yleisiä tulokinnallisia, ei-sitovia ohjeita lainsäädännön sisällöstä ja soveltamisesta sekä menettelytapavaatimuksista. Siltä osin, kun viraston tehtävien hoitamisen tavoitteissa, suuntaamisessa, toimintatavoissa ja voimavarojen käytössä on kyse hallintolainsäädännön ja tehtävälainsäädännön puitteissa mahdollisista (johtamisen ja harkintavallan piiriin lukeutuvista) vaihtoehtoista, ministeriöllä voi olla viimekädessä mahdollisuus viraston johtoa sitovalla tavalla määrätä tehtävistä valinnoista.”

Tulosohjausta on määrätietoisesti kehitetty strategisempaan suuntaan, missä tavoitteena on yhdensuuntaisuus hallitusohjelman tavoitteiden kanssa. Keskushallinnon uudistushankeen esiselvitys (VM 37/2016) kuvaa tavoitetta seuraavasti:

”Tulosohjauksen hallitusohjelmälähtöisyyttä vahvistetaan ottamalla käyttöön niilläkin hallinnonaloilla, joissa se ei jo ole käytäntönä, tulosohjauksen hallituskausittainen sykli. Tähän suuntaan on jo edetty useilla hallinnonaloilla, joten osaltaan on kyse tapahtuneen kehitystyön tukemisesta ja yhtenäistämisestä koko valtionhallintoa koskevaksi. Tulossopimukset tehdään strategisiksi hallituskausittaisiksi tulossopimuksiksi. Tämä auttaa edellä esitettyä tavoitetta eli kunkin organisaation tavoitteiden tiiviimpää kytkemistä yhteisiin tavoitteisiin. Vaikuttavuustavoitteet pohjaisivat näin mahdollisimman laajasti hallitusohjelman tavoitteisiin. Välivuosina tulossopimuksia uudistettaisiin tarpeen mukaan kevennetyssä tarkistusprosessissa. Näin mahdollistuu myös useiden olemassa olevien suunnitteluprosessien (TTS-, tulos-, strategia-) yhdistäminen yhdeksi prosessiksi”.

Valtiovarainministeriön tulosohjauksen käsikirja (Tulosohjaus osana ohjausjärjestelmää, Tietokortti nro 3) toteaa tulosohjauksesta:

”Tulostavoitteet ja indikaattorit välittyvät hallituksen yhteisesti päättämän hallitusohjelman perusteella aina virastotasolle saakka niin, että kaikilla tasoilla toteutetaan, täsmennetään ja konkretisoidaan ylemmän tason tavoitteita ja indikaattoreita”.

Virasto 2020 hankkeen väliraportin liite 4 (Muistio ohjaus- ja johtamismallista) hahmottelee ministeriön ja viraston tulevaa ohjaussuhdetta seuraavasti:

”Valtioneuvoston strategisten tavoitteiden sisältö (hallitusohjelma ja toimintasuunnitelma) viestitään johdonmukaisesti myös virastoille hallituskauden alussa. Viestintä toteutetaan kirjallisesti ja järjestämällä keskustelutilaisuus. Kokonaisuus toteutetaan yhteistyössä valtioneuvoston kanslian kanssa.”...
 ”Virastoille ei muodostu kokonaiskuvaa hallituksen strategisista tavoitteista. Paremmalla viestinnällä virastot ymmärtävät paremmin hallituksen tavoitteet ja pystyvät löytämään oman roolinsa ja kumppanit tavoitteiden toteuttamisessa”.

Yllä kuvatun kaltainen hallitusohjelmasta johdettu tulostavoitteiden asettaminen vaikuttaisi, ainakin periaatteellisesti, olevan ristiriidassa viranomaisen itsenäisyyttä koskevien erityissäännösten kanssa. Käytännössä tämän selvityksen kohteina olevien viranomaisten tulossopimukset eivät kuitenkaan puutu substanssiasioihin muutoin, kuin

luettelemalla jo lainsäädännöstä johtuvia tehtäviä ja asettamalla yleisellä tasolla tavoitteita esimerkiksi raporttien laadusta, toimintamäärärahan tavoitteellisesta puskurista, ulkoistettujen palveluiden kustannustehokkuudesta, tavoitteellisesta vastausajasta kansalaisyhteydenottoihin, henkilöstön koulutuksesta ja viranomaisyhteistyöstä.

Samalla on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota oikeuskanslerin tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksesta ja tuomioistuinten riippumattomuudesta antamaan lausuntoon (25.5.2000). Oikeuskansleri toteaa, etteivät tulosbudjetointi- ja tulosohjausjärjestelmiin kuuluvat suunnittelu-, seuranta- ja raportointijärjestelmät menetelminä horjuta oikeuslaitoksen ja siihen kuuluvien yksittäisten tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta ja jatkaa: ”Olipa järjestelmä millainen tahansa, valtionhallintoon kuuluvan tuomioistuinlaitoksen budjettiasioden valmistelusta vastaavat viranomaiset sekä budjettivaltaa käyttävä eduskunta tarvitsevat tietoja budjettiasioden valmistelun ja määrärahopäätösten perusteiksi sekä tietoja myönnettyillä määrärahoilla aikaansaaduista tuloksista”.

13.2 Valtion talousarvio ja kirjanpito ohjauskeinona

Perustuslain 83 §:n mukaan valtion talousarviosta päättää eduskunta hallituksen esityksestä. Käytännössä tämä tarkoittaa, ettei erillisvirastojen hallintotehtävistä vastaavalle uudelle virastolle voitaisi antaa perustuslakia muuttamatta oikeutta talousarvioesityksen tekemiseen eduskunnalle, vaikkakin menettely sinänsä olisi omiaan vahvistamaan erillisvirastojen riippumattomuutta.

Talousarvion toteutumista seurataan valtion kirjanpidon kautta. Kaikkien eduskunnan talousarviossa tekemien päätösten toteutumista on kyettävä seuraamaan.

Määrärahojen käyttöä ja talousarvion tulojen kertymistä seurataan talousarviokirjanpidon avulla. Talousarviokirjanpidon tilit on talousarviolain 14 §:n mukaisesti järjestettävä siten, että tuloarvioiden kertymistä ja määrärahojen käyttöä on mahdollista seurata vähintään eduskunnan päättämällä tarkkuudella. Valtion kirjanpidon periaatteita sekä siihen liittyviä määräyksiä ja ohjeita käsitellään seikkaperäisesti Valtiokonttorin julkaisemassa Valtion kirjanpidon käsikirjassa 2018 (21.11.2018).

Valtion kirjanpitoon ja talousarvion laadintaan liittyviä säännöksiä on valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) ja asetuksessa (1243/1992). Lisäksi valtion kirjan-

pitoa säätelevät valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin antamat määräykset ja ohjeet. Valtion talousarviosta annetun lain 12 a §:ssä (1096/2009) määritellään kirjanpitovelvollisuus:

”Valtio on talousarviotaloudestaan kirjanpitovelvollinen, joka jakautuu kirjanpitoyksiköihin. Kirjanpitoyksiköiden kirjanpitotiedot kerätään valtion keskuskirjanpitoon valtion tilinpäätöksen laatimista varten. Valtiokonttori kerää kirjanpitotiedot ja hoitaa keskuskirjanpidon.

Kirjanpitoyksiköitä ovat tasavallan presidentin kanslia ja ministeriöt sekä toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena virastot, laitokset ja muut toimielimet. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan.”

Lain 12 b §:ssä säädetään eräiden taloushallintotehtävien keskittämisestä sekä kirjanpitoyksikön tehtävistä: Kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeestään, kirjanpidostaan ja tilinpäätöksestään sekä laativat talousarviolain 21 §:ssä tarkoitetun viraston tai laitoksen toimintakertomuksen. Talousarviolain 21 §:n mukaan: ”Viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavan toimintakertomuksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta”.

Valtion kirjanpidon käsikirjan 2018 mukaan kirjanpitoyksikön kirjanpidossa seurataan toisaalta talousarvion tulojen kertymistä ja määrärahojen käyttöä (talousarviokirjanpito) ja toisaalta tuottoja ja kuluja sekä omaisuuden ja pääoman muodostumista ja muutoksia (liikekirjanpito). Lisäksi virastojen ja laitosten on pidettävä hallinnassaan olevasta vaihto-omaisuudesta varastokirjanpitoa sekä kansallis- ja käyttöomaisuudesta käyttöomaisuuskirjanpitoa.

Kirjanpitoyksiköitä oli vuoden 2019 alussa 64 kpl, joiden joukossa on myös henkilöstömäärältään suhteellisen pieniä virastoja, kuten Energiavirasto (76), Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta (103), Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (n. 60) ja Rahoitusvakausvirasto (17).

14 Nykytilan arviointi

Nykytilaa voidaan arvioida monista eri näkökulmista kuten siitä, miten erillisvirastot täyttävät ne tehtävät, jota varten ne on asetettu, onko niiden toiminnassa piirteitä, jotka olisivat jännitteisessä suhteessa toimintaa ohjaavien normien tai ohjeiden kanssa, miten organisaatio kykenee vastaamaan toimintaympäristön muutokseen, kasvavaan sääntelytaakkaan ja aina läsnä olevaan resurssien niukkuuteen. Tässä selvityksessä erityisen merkittäväksi näkökulmaksi on muodostunut erillisvirastojen toiminnallinen itsenäisyys ja riippumattomuus sekä hallinnollisten tehtävien työnjaon tarkoituksenmukaisuus ja niiden hoitamisen tehokkuus. Arvioita nykytilasta esitetään jäljempänä yllä olevan jaottelun mukaisesti. On kuitenkin huomautettava, että substanssitoiminta, tuloksellisuus, resurssit, ohjaus- ja valvontajärjestelmät ja esimerkiksi toiminnallinen itsenäisyys kietoutuvat usein toisiinsa. Näistä näkökohdista voidaan tehdä seuraavia havaintoja:

14.1 Substanssitoiminta

- Selvityshenkilön tekemissä haastatteluissa ei ole tullut esille erillisvirastojen substanssitoimintaan liittyviä ongelmia tai alisuoriutumista, eikä tämän suuntaisia johtopäätöksiä ole tehtävissä virastojen tuoreista raportointiasiakirjoistaan.
- Toiminnallisia tavoitteita voitaisiin kuitenkin tukea vähentämällä johdon ja asiantuntijoiden ajankäyttöä hallinnollisiin tehtäviin.
- Toimijoiden keskinäinen resurssikilpailu ja substanssiasioiden reviiririidat on voitu nykyjärjestelmässä välttää, joskin samanaikaisesti koordinaatio- ja synergiahyötyjä on voinut jäädä saavuttamatta.
- Tasa-arvoelinten lisätty yhteistoiminta voisi tuottaa substanssiasioissa synergiahyötyjä (esim. moniperusteinen syrjintä), mutta toiminnallisia synergioita ei juurikaan ole nähtävissä muiden toimijoiden kohdalla. Kuitenkin kaikki toimijat tekevät samoja hallinto- ja tukitehtäviä, joita yhdistämällä hallinto- ja tukitoimintojen synergiaetuja voitaisiin saavuttaa.
- Erillisvirastojen läheisen yhteyden oikeusministeriöön katsotaan lujittavan niiden yhteiskunnallista painoarvoa ja lisäävän niiden selvitysten, tutkimusten, suositusten tai ohjeiden vaikuttavuutta. Samalla voi kuitenkin syntyä vaikutelma siitä, että ministeriön arvovalta, eikä erillisviraston lainsäädännöllinen

tehtävä ja toimivalta, olisi se vipu, jonka avulla joitain, sinänsä hyviä ja säästösten edellyttämiä tavoitteita edistettäisiin.

14.2 Resurssit ja henkilöstöpolitiikka

- Erillisvirastojen pieni koko ja osin eri toimitilat vähentävät henkilöstön mahdollisuuksia vuorovaikutukseen samankaltaisia substanssi-, henkilöstö- tai hallintoasioita käsittelevien muiden erillisvirastojen henkilökunnan kanssa.
- Erillisvirastojen pieni koko vaikuttaa kielteisesti siihen osaamiseen ja ajankäytön mahdollisuuksiin, jota johtaminen ja yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät edellyttäisivät.
- Pienen yksikön toiminnan kehittämismahdollisuudet ja voimavarojen kohdentamisen edellytykset ovat rajalliset, mikä näkyy erityisesti ICT-järjestelmien kehittämisessä ja HR-toiminnoissa. Samoin henkilöstön urakehitysmahdollisuudet ovat pienessä yksikössä rajalliset.
- Yhden tai muutaman henkilön varaan erillisvirastoissa rakennetut hallinto- ja tukitehtävät lisäävät kaikkiin toimintoihin kohdistuvia riskejä.
- Erillisvirastojen esimiesten henkilöstönsä kanssa käymien kehityskeskustelujen merkitys voi osin jäädä henkilöstölle avoimeksi oikeusministeriön huolehtien toimijoiden palkkausjärjestelmästä ja tehtävien vaativuusarviointista.
- Kaikissa erillisvirastoissa tehdään hallinto- ja muiden tukipalveluiden, mukaan luettuna viestintä, tuottamiseen liittyvää työtä, joka voitaisiin tehdä yhdessä paikassa vähemmillä resursseilla.
- Erillisvirastoilla ei pääsääntöisesti ole asiantuntemusta ja resursseja niissä vaativissa hallintoasioissa, kuten kirjanpitoyksikkötehtävissä, joita nyt hoidetaan oikeusministeriössä.

14.3 Normit, ohjaus ja itsenäisyys

- Kaikki erillisvirastot ovat henkilömäärältään pieniä ja niistä suurinkin (tietosuojavaltuutetun toimisto) on vain noin 40–50 henkilön virasto. OTKES:a, vaikka

sillä on vain 16 vakinaista virkamiestä, voidaan pitää tässä joukossa kohtuullisen mittavana organisaationa ainakin hallinnon ja johtamisen näkökulmasta, koska sillä on käytössään noin 120 asiantuntijaa, joiden asiantuntemusta käytetään kulloisenkin tutkinnan edellyttämällä tavalla. Erillisvirastot eivät kuitenkaan täytä valtion keskushallinnon uudistuksessa tavoiteltua viraston vähimmäiskokoa.

- Kaikilla toimijoilla on salassa pidettävää tietoa, mutta niiden tiedonsaannin oikeudet ja tarkoitukset eroavat toisistaan. Tämä yhdessä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ja salassapitosäännösten kanssa rajoittavat toimijoiden käytännön yhteistyötä ja asettavat hallinto- ja tukipalveluiden yhdistämisessä erityisvaatimuksia asianhallintajärjestelmille ja tietovarantojen erillään pitämiselle.
- Oikeusministeriö huolehtii suuresta osasta toimijoiden hallintopalveluja, mikä ei vaikuta yhteensopivalta ministeriön perustehtävän (strateginen ohjaus ja lainsäädäntövalmistelu) kanssa.
- Erillisvirastojen oikeusministeriön kanssa tekemistä tulossopimuksissa selvitushenkilö ei ole havainnut erillisvirastojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta uhkaavia seikkoja, vaikkakin tulosohjauksen uudistuslinjaukset, joiden mukaan esimerkiksi ”kaikilla tasoilla toteutetaan, täsmennetään ja konkretisoidaan ylemmän tason tavoitteita ja indikaattoreita” (VM:n tulosohjauksen käsikirja) aivan ilmeisesti tällaisen uhan muodostavatkin.
- Oikeusministeriön tuottamien hallintopalvelujen kokonaisuus ja erityisesti ministeriön toimijoille tuottamat henkilöstöhallinnon tehtävät kytkevät toimijat ministeriön tavalla, joka voi olla ristiriidassa EU-oikeuden riippumattomuusvaatimusten kannalta (ks. unionin tuomioistuimen tuomiot C-518/07 ja C-614/10).
- Toimijoiden tehtäväkuvan vuoksi (pl. HEUNI) ne valvovat tai saattavat joutua valvomaan paitsi toisiaan ja myös oikeusministeriötä. Läheiset kytkökset ministeriöön voivat luoda epäluuloja toimijoiden itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta ministeriön tai sitä lähellä olevien yksityisten tai yhteisöjen ollessa valvonnan kohteena.
- Erillisvirastot näyttäisivät olevan varsin tyytyväisiä nykyiseen hallintomalliin, ja oikeusministeriöllä katsotaan olevan osaamista riippumattomien toimijoiden ohjaamisessa.

15 Arvioita yhdistämismalleista

15.1 Johdanto

Selvityksen kuluessa on muotoutunut käsitys erillisvirastojen toimintojen yhteen kokoamisen vaihtoehtoista. Alla mainittuihin vaihtoehtoihin päädyttäessä keskeisinä tekijöinä ja arvioinnin perusteina ovat olleet: 1) itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaaminen, 2) voimavarojen niukkuuden hyväksyminen virastorakennetta ja viranomaisten välistä työnjakoa ohjaavana tekijänä, 3) erillisvirastojen ja oikeusministeriön välinen työnjako sekä sen yhteensopivuus tai -sopimattomuus kummankin edellä mainitun kohdan kanssa, 4) yhteensopivuus valtionhallinnon virastorakennetta koskevien linjausten kanssa, 5) toimintojen yhteen kokoamisen merkitys toiminnalliseen suoriutskykyyn ja 6) erillisvirastojen tehtävien luonne. Kuitenkin on huomautettava, että asianmukaisen virastorakenteen muodostaminen näyttää edellyttävän myös toimivia ratkaisuja moniin yksityiskohtiin kuten kuka allekirjoittaa tilinpäätöksen ja tulossopimuksen, kuka päättää virkajärjestelyistä ja kuka hoitaa arkistoa sekä esimerkiksi tietosuojalain velvoitteita.

Selvitys esittää kahta realistisiksi arvioitua vaihtoehtoa erillisvirastojen toimintojen yhteen kokoamiseksi:

1. Tietosuojavaltuutetun toimistosta muodostetaan virasto, joka huolehtisi pääosasta muiden erillisvirastojen hallinto- ja tukitehtäviä (emovirastomalli).
2. Perustetaan uusi virasto ("Oikeushallintovirasto"), joka huolehtisi pääosasta erillisvirastojen hallinto- ja tukitehtäviä (virastohotellimalli),

joita molempia jäljempänä kutsutaan myös hallintovirastoksi.

Emovirastomallin valinnassa painottuisivat ne edut, joita tietosuojaviranomaisen muuttamisella virastoksi olisi saavutettavissa.

Virastohotellimallissa painottuisivat hallintoasioiden järjestämisen selkeys ja erillisvirastojen toisiinsa kohdistaman valvonnan parempi uskottavuus.

Kummassakin mallissa hallintopalveluja tuottavasta virastosta muodostettaisiin kirjantallintoyksikkö, johon erillisvirastot kuuluisivat ja, joka siten vastaisi talousarviolain 12 b §:n tarkoittamista tehtävistä ja laatisi talousarviolain 21 §:ssä tarkoitetun tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen. Erillisvirastot valmistelisivat tarvittavat ehdotukset ja

selvitykset näitä kirjanpitoyksikkötehtäviä varten. Erillisvirastolla tulisi olla vaikutusmahdollisuus virkamiesasetuksen (971/1994) 3 §:n tarkoittamiin virkajärjestelyihin niille osoitettujen määrärahojen rajoissa ja hallintoviraston asiana olisi huolehtia virkojen perustamisen, muuttamisen, lakkauttamisen ja siirtämisen hallinnollisista tehtävistä ja asiantuntijapalveluista. Hallintoasioista vastaava virasto ei toimisi tarkentavan virkaehtosopimuksen neuvotteluviranomaisena, mikä tehtävä jäisi oikeusministeriön vastuulle. Kumpaankin edellä 1) ja 2) kohdissa tarkoitettuun malliin liittyy samoja etuja:

- vahvistavat erillisvirastojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta substanssiasi-oissa lisäämällä rakenteellista etäisyyttä poliittisesti ohjattuun ministeriöön,
- EU:n oikeuskäytäntöön nähden arveluttavan erillisvirastojen hallintoon kohdistuvan ministeriön toimivallan muuttaminen paremmin virastojen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta tukevaksi,
- hallinto- ja muissa tukitehtävissä, mukaan luettuna sääntelytaakan hallinnassa, saavutettavat synergiahyödyt,
- luovat edellytyksiä viestinnän ja tietohallinnon tehostamiseen ja niiden hyväksikäytön laajentamiseen substanssitoiminnassa,
- hallintotehtävien keskittäminen ja niiden ammattimainen hoitaminen lisäävät erillisvirastojen muutoskestävyyttä ja riskinsietokykyä,
- substanssiasioiden vaikuttavuutta voidaan parantaa, jos henkilöstön ja johdon työajan käyttöä tukitehtäviin kyettäisiin vähentämään,
- parantavat erillisvirastojen henkilöstön vuorovaikutusta, ristiin oppimista ja taroituksenmukaista työnjakoa erityisesti, jos niillä on yhteiset toimitilat (kuitenkin salassapitosäännösten asettamissa rajoissa),
- molemmissa malleissa hallintoasioita hoitavan viraston vastuulle voitaisiin helposti myöhemmin lisätä muiden oikeusministeriön hallinnonalan viranomaisen hallinto- ja tukitehtäviä,
- tulosohjausmenettely kaikkien erillisvirastojen kanssa voitaisiin yhdenmukaistaa ja näin vähentää siihen liittyviä ”transaktiokustannuksia”, tarkoittamatta kuitenkaan erillisvirastojen sulkemista pois ministeriön kanssa käytävistä tulosneuvotteluista.

Toisin kuin Tuomioistuinvirastoa koskevan lainsäädännön eduskuntakäsittelyssä päätettiin, selvitys ei pidä perusteltuna kummassakaan virastorakenteessa virkaehtosopimuksen neuvotteluviranomaisen tehtävän siirtämistä oikeusministeriöltä uudelle virastolle:

- tehtävän hoitaminen oikeusministeriössä ei käytännössä vaaranna erillisvirastojen itsenäisyyttä neuvottelutoiminnan kohdistuessa massaluontoisena koko hallinnonalaan eikä yksittäisiin virastoihin tai virkamiehiin eikä VES-neuvotteluissa jo luonteensa puolesta ole kysymys ministeriön alaiseen hallintoon kohdistamasta ohjauksesta, vaan virkaehdoista sopimisesta valtion neuvotteluosapuolten kanssa,
- erillisvirastoilla ei ole ennestään virkaehtojen neuvotteluosaamista eikä kykyä neuvottelutoimintaan liittyvien tilasto- ja raportointivelvoitteiden hoitamiseen,
- neuvottelutehtävän määrääminen viraston tehtäväksi merkitsisi lisäresursoinnin tarvetta sekä päällekkäistä työtä ja osaamista oikeusministeriön kanssa, koska erillisvirastoja koskeva hallintoviraston vastuulla oleva neuvottelutoiminta ei vastaavasti vähentäisi ministeriön neuvottelutoiminnan vaatimia voimavaroja.

Vaihtoehtojen 1 ja 2 ohella selvityksessä on tarkasteltu Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) kaltaisen virastorakenteen sopivuutta sekä sivuttu aika ajoin esille nostettua mahdollisuutta joidenkin erillisvirastojen liittamisestä eduskunnan yhteyteen.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja sen osana toimivan, määrätyissä asioissa itsenäisen kuluttaja-asiamiehen muodostamaa kokonaisuutta ei sellaisenaan pidetä toimivana mallina tämän selvityksen tavoitteisiin ja erityisesti tähän selvitykseen kuuluvien viranomaisten lukumäärän ja siitä seuraavan tehtävien sekä toimintatapojen ja -kulttuurien erilaisuuden vuoksi.

KKV:n kaltainen päällikkövirastomalli soveltuu huonosti itsenäisten ja riippumattomien erillisvirastojen ohjaamiseen, koska:

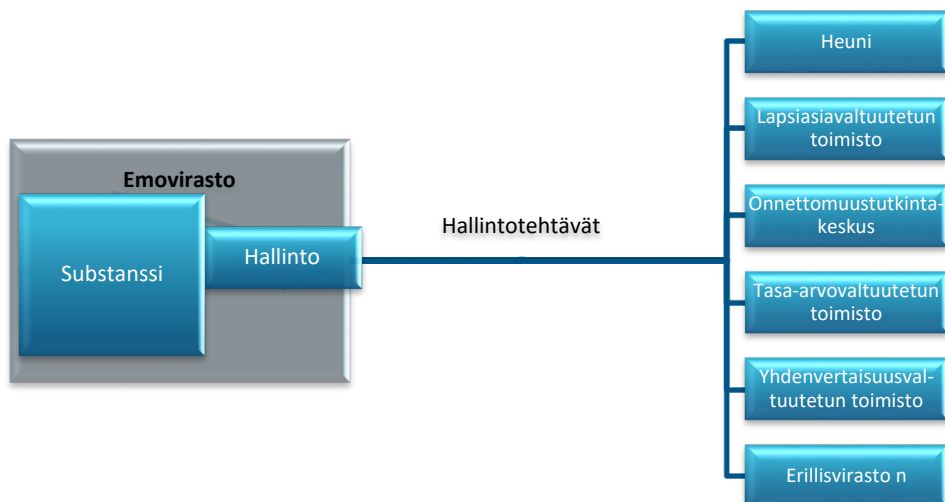
- Virastopäällikkö ainakin tavanomaisen päällikkövirastomallin mukaisesti olisi vastuussa viraston toiminnan kehittämisestä, tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta. Tämä edellyttäisi jonkin asteista mahdollisuutta substanssi-asioiden johtamiseen tai ohjaamiseen, mikä olisi avoimessa ristiriidassa erillisvirastojen itsenäisyyden vaatimuksen kanssa. Ristiriita voitaisiin välttää rajaamalla yksityiskohtaisesti virastopäällikön tehtävät ja ratkaisuvallan rajat

hallintoasioihin. Tällöin lähestyttäisiin edellä 2-kohdassa tarkoitettua virastohotellin mallia, jota on pidettävä kokonaisuutena tavanomaista päällikkövirastomallia helpommin toteutettavana ja joustavampana toimintaympäristön muutoksissa ja hallinnollisten vaatimusten lisääntyessä.

- Päällikkövirastossa hoidettaisiin erillisvirastojen määrättyjä hallinto- ja tukitehtäviä, jotka eivät kuitenkaan vaadi sellaista viraston tahtotilan muodostamista, joka on luonteenomaista päällikkövirastolle.

Selvityksen aikana on noussut esille myös kysymys, joidenkin erillisvirastojen siirtämisestä eduskunnan yhteyteen. Selvityksessä on ennen muuta kysymys hallinnollisten ja muiden tukitehtävien keskitetyn hoidon järjestämisestä, eikä selvitystehtävään näin ollen kuulu arvioida minkä viranomaisen hallinnonalalle erillisvirastot luontevimmin kuuluisivat. Tämän vuoksi, ja koska asiaan liittyisi myös kysymys valtioneuvoston ja eduskunnan välisestä työnjaosta, asiaa ei ole yksityiskohtaisemmin arvioitu.

15.2 Tietosuojavaltuutetun muuttaminen virastoksi (emovirastomalli)



Emovirastomallissa tietosuojavaltuutetun toimisto muutettaisiin virastoksi. Se, tarkemmin sanottuna sen hallintoyksikkö tai vastaava, tuottaisi määrätyt hallinto- ja tukipalvelut sekä erillisvirastoille että tietosuojaviranomaiselle. Malli edellyttäisi, paitsi emoviraston hallintoyksikön vastuulle kuuluvien erillisvirastojen hallinto- ja tukipalveluiden määrittelyä, myös erillisvirastojen vaikutusmahdollisuutta niiden substanssitehtävien hoidon kannalta keskeisessä päätöksenteossa. Tämä voitaisiin toteuttaa säädöstasolla ja viraston sisäisillä määräyksillä esimerkiksi työjärjestyksessä ja taloussäännössä.

Mallin ongelmana voidaan pitää sen monimutkaisuutta. Erillisvirastot, mukaan luetuna tietosuojaviranomainen, ovat toimivaltaisia valvomaan myös toisiaan, jolloin erityisesti tietosuojaa koskevien velvoitteiden laiminlyöminen valvonnassa tietosuojaviranomainen saattaisi joutua valvomaan oman hallintoasioista vastaavan yksikkönsä toimintaa, jos tämän tehtävänä olisi tietosuoja-asetuksen velvoitteista huolehtiminen, mitä hallintoasioiden yhteen kokoaminen puoltaisi. Vastaavasti tietosuojaviranomaisen puolueettomuus voitaisiin asettaa kyseenalaiseksi, jos se tuottaisi esimerkiksi henkilötietojen käsittelijänä (tietosuoja-asetuksen 28 artikla) palveluja varsinaiselle henkilötietojen rekisterinpitäjälle eli erillisvirastolle. Hallintopalveluja tuottavalla tietosuojaviranomaisen yksiköllä tulisi näin ollen olla itsenäinen ja riippumaton asema Tietosuojaviraston sisällä. Sen tulisi tuottaa hallintopalvelut tietosuojaviranomaiselle ja muille erillisvirastoille tasapuolisesti eikä tietosuojaviranomaisen päällikkö voisi ottaa ratkaistavakseen hallintoyksikölle kuuluvia asioita (vrt. valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista, 5 a §).

Mallin etuna kuitenkin olisi:

- se olisi yhdensuuntainen niiden keskushallinnon virastorakennelinjausten kanssa, jotka koskevat oikeusministeriön hallinnonalan pienten virastojen hallintotehtävien yhdistämistarvetta (VM julkaisuja 3/2015, 5/2015),
- se olisi yhdensuuntainen eduskunnan tietosuojalain käsittelyssä antaman lausuman kanssa, jossa edellytetään selvitettävän tietosuojan valvontaviranomaisen organisaation kehittämistä virastomuotoiseksi,
- virastoksi muutettu tietosuojaviranomainen olisi kokonsa ja jo olemassa olevien rakenteidensa vuoksi lähtökohtaisesti toimintakykyisempi alusta erillisvirastojen tukipalveluiden hoitamisessa kuin uusi tukipalveluista vastaava virastohotelli,
- viestinnän tukipalveluiden yhteen kokoaminen olisi luontevammin järjestettävissä kuin virastohotellimallissa,

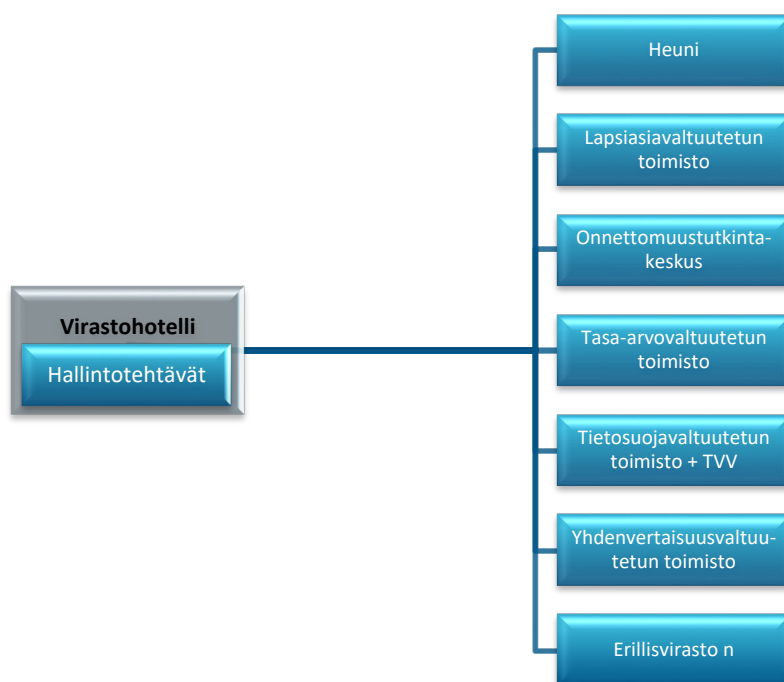
- tietosuojan yhteiskunnallista merkittävyyttä, tietosuojasäännösten noudattamista ja niiden toimeenpanon vaikuttavuutta voitaisiin vahvistaa tietosuojaviranomaisen virastorakenteella paremmin kuin virastohotellimallissa,
- tietosuojaviranomaisen ja erityisesti tiedusteluvalvontavaltuutetun asianhallintajärjestelmien erityisvaatimukset voitaisiin todennäköisesti toteuttaa yksinkertaisemmin kuin virastohotellimallissa.

Hallintoasioiden hoitamiseen kytkeytyvän itsenäisyyden ja riippumattomuuden vaatimuksen ja työnantajavelvoitteita koskevien säännösten vuoksi selvityshenkilö esittää, ettei emoviraston hallintoyksikkö saisi ratkaista seuraavia erillisvirastojen asioita ilman sen erillisviraston hyväksyntää, jota asia koskee:

1. tulosneuvottelujen valmistelua eikä tulostavoitteiden seurantaa koskevia asioita,
2. kehusehdotuksen valmistelua,
3. talousarvio- ja tulostavoite-ehdotuksen tekemistä,
4. määrärahojen käyttösuunnitelmaa,
5. viran perustamista, lakkauttamista, muuttamista ja siirtämistä koskevat asiat,
6. henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaa,
7. työnantajatehtäviä kuten työsuojelun toimintaohjelmaa, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmaa, työterveyshuollon toimintasuunnitelmaa, päihdeohjelmaa, varhaisen välittämisen mallia ja työhyvinvointisuunnitelmia.

Emoviraston päällikkö ei saisi ottaa ratkaistavakseen erillisvirastojen hallintoasioita, millä varmistettaisiin se, ettei tietosuojaviraston päällikön tarvitsisi osittainkaan vastata erillisvirastojen hallintoasioiden hoitamisesta eikä hän voisi niihin vaikuttaa.

15.3 Uusi Oikeushallintovirasto (virastohotellimalli)



Malli muistuttaisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston päällikkövirasto-organisaatiota, sillä erotuksella, että virastopäällikön tehtävät ja vastuu rajoittuisivat ainoastaan hallintotehtäviin, muihin tukitehtäviin sekä hallinnon kehittämiseen. Niissä tehtävät ratkaisut vaikuttaisivat kuitenkin monissa asioissa (esimerkiksi toimitilat, talousarviovalmistelu, määrärahojen käyttösuunnitelmat, viestintä, virkajärjestelyt jne.) vähintäänkin välillisesti erillisvirastojen substanssitoimintaan. Tämä aiheuttaisi oletettavasti ristiriitaisia ja vaikeasti yhteen sovitettavia Oikeushallintoviraston johtoon kohdistuvia toiveita ja vaatimuksia. Sen vuoksi, jos virastohotellimalliin päädyttäisiin, olisi mahdollista harkita määrättyjen erillisvirastojen toimintaan vaikuttavien päätösten sekä hallintoviraston toimintaa ja kehittämistä koskevien keskeisten ratkaisujen tekemistä kollegiaalisesti Tuomioistuinvirastoa koskevien periaatteiden mukaisesti. Kollegion jäseniä olisivat kunkin erillisviraston päälliköt. Kollegiaaliseen päätöksentekoon saattaa kuitenkin liittyä riippumattomuuteen kohdistuvia epäilyjä sekä riskkejä päätöksenteon kangistumisesta ja vastuiden jakautumisesta tavalla, joka saattaisi johtaa kokonaisvastuun hämärtymiseen. Määrätyissä erillisvirastojen perustehtäviin vaikuttavissa asioissa tulisi kuitenkin edellyttää erillisviraston päällikön hyväksyntää ennen asian ratkaisemista.

Mallin etuina emovirastomalliin verrattuna olisi, että

- erillisvirastot olisivat toisiinsa nähden yhdenvertaisessa asemassa, jolloin niiden toisiinsa kohdistamassa valvonnassa voitaisiin välttää niitä ongelmia, joita emovirastomallissa saattaisi syntyä esimerkiksi tietosuojan valvonnan kohdistuessa muihin erillisvirastoihin tai muiden erillisvirastojen kohdistaessa toimenpiteitä emovirastoon,
- hierarkkinen rakenne ja ratkaisuvallan järjestelyt olisivat selväpiirteisempiä,
- mahdollisesti toteutettava kollegiaalinen päätöksenteko hallintoviraston keskeisiä tavoitteista voi kannustaa johtoa muodostamaan laaja-alaisen näkemyksen hallintoviraston tehtävistä ja erillisvirastojen tarpeista niiden päätehtävien hoitamisessa,
- virasto ei käyttäisi julkista valtaa, joten erillisvirastojen määrätyt hallinto ja tukitoiminnot voitaneen siirtää sen tehtäväksi asetuksella.

16 Arvioita tehtäväjaosta

Jäljempänä luetellaan tehtäviä, jotka uudessa virastomallissa voitaisiin kohdistaa oikeusministeriön, hallintoasioista vastaavan viraston tai kunkin erillisviraston vastuulle. Tehtäväjaosta esitetään jäljempänä selvityshenkilön näkemys, mutta vastuiden yksityiskohtainen järjestely on perusteltua jättää viraston perustamisvaiheessa arvioitavaksi ja normitasolla tai virastojen työjärjestyksissä ja taloussäännössä ratkaistavaksi. Erillisvirastojen riippumattomuudesta seuraa, että joissain niitä koskevissa hallintoasioissa on perusteltua varata erillisvirastoille olennaisia vaikutusmahdollisuuksia, vaikka tässä ehkä menetettäisiin joitain hallintotehtävien yhteen kokoamisella tavoiteltavia mittakaavaetuja.

Taloushallinnon erillisvirastoja koskevat tehtävät, jotka nykyisin hoidetaan oikeusministeriössä, siirrettäisiin emovirastolle tai virastohotellille. Näitä tehtäviä olisivat esimerkiksi:

- kirjanpitoyksikkötehtävät,
- kirjanpidon oikeellisuuden varmistaminen,
- kirjanpidon seurantakohdemalli,
- taloussääntö, määräykset ja ohjeet, koulutus,
- pankkisopimukset,
- maksuaikakortit,
- järjestelmien kirjanpitoyksikön pääkäyttäjätehtävät (Kieku, Rondo, M2),
- tilinpäätös,
- kirjanpitoyksikön taloushallintokokonaisuuden kehittäminen,
- taloustietojen raportoinnin tuki,
- myyntilaskujen laatiminen,
- matkanhallintajärjestelmän (M2) kertamatkustajien perustaminen, koulutus, neuvonta ja ohjeistus,

- Rondo/Handi järjestelmien tietoaaineiston ylläpito,
- Kiekun ammattikäyttö eli palvelussuhteiden ja työajanhallinnan perustietojen tallennus ja ylläpito, soveltuvin osin ostolaskujen asiatarkastus ja myyntilaskujen laatiminen sekä viraston ulkopuolisten ns. kertamatkustajamatkustajien oikeuksien perustaminen,
- Palkeiden palvelusopimusta koskevat neuvottelut ja sopimuksen hyväksyminen.

Ministeriön taloussäännössä yksilöidään eräitä erillisvirastoille kuuluvia tehtäviä. Nämä tehtävät olisi perusteltua pääsääntöisesti siirtää hallintoviraston vastuulle. Taloussäännössä yksilöityjä hallintoviraston vastuulle siirrettäviä tehtäviä olisivat:

- maksu- ja asiakaskorttien käytöstä päättäminen ja luettelon pitäminen myönnettyistä korteista,
- viraston hankinnoista ja hankinnan suorittajista päättäminen (huom. erityismääräykset ict- ja tilahankinnoissa),
- menojen asiatarkastuksesta ja hyväksymisestä huolehtiminen sekä asiantarkastajien ja hyväksyjien ilmoittaminen Palkeisiin,
- käteisennakoiden käytöstä päättäminen,
- matkamääräysten antaminen ja matkalaskujen hyväksyminen,
- palkanlaskijan informointi palkkaukseen vaikuttavista ratkaisuista,
- työterveyshuollon korvaushakemuksen toimittaminen Kansaneläkelaitokselle,
- valtiolle kuuluvien tulojen perintä viraston toimialalla ja suoritteiden hinnoista päättäminen,
- laskujen laadintaoikeuksista päättäminen,
- tulotositteiden hyväksyntä,
- liikeloudellisiin tuloihin liittyvän oikean arvonlisäveron perintä,
- maksullisen toiminnan tuloihin liittyvien sopimusten tekeminen,

- maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta,
- yhteisrahoitteisista hankinnoista päättäminen valtiontalouden ulkopuolisen toimijan kanssa ml. varojen käytön seuranta ja hankkeen valvojista ja raportoinnista päättäminen,
- soveltuvin osin EU-rahoitukseen perustuvien hankkeiden rahoituksen käytön raportointia koskevat asiat,
- valtion omaisuuden hallintaan liittyvät tehtävät ml. käyttöomaisuuden inventointi sekä irtaimen omaisuuden myynnistä ja hävittämisestä päättäminen.

Erillisvirastojen riippumattomuutta koskevan vaatimuksen vuoksi määrättyjen erillisvirastojen ydintoimintoihin keskeisesti vaikuttavien hallintoasioiden toimivaltaa olisi perusteltua jättää erillisvirastojen vastuulle. Hallintotehtävien mittakaavaetujen saavuttamiseksi hallintoviraston tulisi kuitenkin huolehtia niiden valmistelusta ja niihin liittyvien asiantuntijapalveluiden tuottamisesta sekä prosessien sujuvuudesta. Tällaisia erillisvirastojen tehtäviä olisivat ainakin

- vastaaminen tulostavoiteasiakirjoista sekä tulostavoitteiden seuranta-asiakirjoista,
- kehysehdotuksen valmistelu erillisviraston osalta,
- talousarvio- ja tulostavoite-ehdotuksen tekeminen,
- määrärahojen käyttösuunnitelma,
- palkkausjärjestelmän henkilökohtaisen palkanosan alustava määrittely,
- henkilöstön nimittäminen sekä viran perustamista, lakkauttamista, muuttamista ja siirtämistä koskevat asiat, ja
- henkilöstö- ja koulutussuunnitelma,
- työnantajatehtävät, jotka lainsäädännön mukaan kuuluvat työnantajavirastolle

Toimitila-asioista vastaisivat yhteistyössä oikeusministeriö ja hallintovirasto oikeusministeriön hallinnonalan työympäristö- ja toimitilastrategiassa sekä toimitilajohtamisen käsikirjassa määriteltujen toimivaltuuksien mukaisesti.

Arkisto- ja kirjaamistehtävistä vastaisi emovirasto tai virastohotelli (vrt. HE 187/2014 vp ja HaVM 32/2014 vp). Toimijoiden tulisi kuitenkin varmistaa arkistohoidon yhteentoimivuus julkisuuslain (621/1999) tiedonsaantioikeuksia koskevien säännösten kanssa sekä yhteensopivuus tietosuoja-asetuksen rekisterinpitäjää ja henkilötietojen käsittelijää koskevien velvoitteiden kanssa.

Tietojärjestelmät ja tietotekniikan palvelusopimukset Oikeusrekisterikeskuksen kanssa kuuluisivat hallintoviraston vastuulle ja Valtorin kanssa tehtävät koko hallinnon alaa koskevat sopimukset nykykäytännön mukaisesti oikeusministeriölle.

Henkilöstöhallinnon tehtävät olisi perusteltua jakaa ministeriön ja hallintoviraston kanssa siten, että ministeriö vastaisi seuraavista asioista:

- palkkausjärjestelmästä ja virkaehtosopimusneuvotteluista,
- palkkausjärjestelmän vaativuustasojen arvioinnista.

ja hallintovirasto seuraavista asioista:

- palkkausjärjestelmän henkilökohtaisen palkanosan vahvistaminen,
- Kieku-järjestelmän ns. ammattikäyttö ja siihen kiinteästi liittyvät tehtävät mukaan luettuna työajan hallinta ja raportointi,
- palvelussuhteen luominen ja tietojen ylläpito, viran / tehtävän luominen, palkan muutosten ilmoittaminen, virkavapausasioiden käsittely, asiointi Palkeiden kanssa erilaisissa palvelussuhdeasioissa sekä henkilöstön neuvonta em. asioissa, virkaluetteloiden ylläpito ja VPL-koodien määrittely, sairauspoissaolojen tallentaminen Extranetiin, tapaturma-asioiden hoitaminen, koulutuskorvausten hakeminen ja kela-korvausten hakeminen, sekä

seuraavien työnantajatehtävien valmistelusta ja niihin liittyvistä asiantuntijapalveluista:

- tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat,
- palkkakartoitus,
- työsuojelun toimintaohjelma,
- työterveyshuollon toimintasuunnitelma ja päihdeohjelma,

- varhaisen tuen / välittämisen mallit ja työhyvinvointisuunnitelmat.

Erillisvirastojen riippumattomuuden yhtenä varmistuksena on nykyisinkin niiden oikeus nimittää oma henkilökuntansa (pl. HEUNI). Tästä seuraa, että kullakin erillisvirastolla olisi oma henkilöstönsä, eivätkä virat olisi emoviraston tai virastohotellin yhteisiä virkoja. Erillisvirastojen ja hallintoviraston henkilöstö kuuluisi kuitenkin oikeusministeriön hallinnonalan yhteisen tarkentavan virkaehtosopimuksen piiriin.

17 Loppupäätelmät

Tehokas ja mittakaavaetuja tuottava erillisvirastojen hallinto- ja muiden tukitehtävien hoitaminen voi olla jännitteisessä suhteessa erillisvirastojen riippumattomuuden vaatimuksen kanssa riippumatta virastorakenteen ratkaisusta.

Hallintotehtävien tehokkuustavoitteen ja itsenäisyyden vaatimuksen yhteensovittamiseksi on harkittavissa kaksi perusvaihtoehtoa:

- Määrätyt, riippumattomuuden varmistamisessa merkitykselliset hallinnolliset tehtävät jätettäisiin erillisvirastojen ratkaistaviksi kuitenkin niin, että hallintovirasto vastaisi näiden asioiden valmistelusta, niihin liittyvän asiantuntemuksen ylläpitämisestä ja niitä koskevien asiantuntijapalveluiden tuottamisesta erillisvirastoille.
- Hallintovirasto hoitaisi pääsääntöisesti kaikki ne hallintotehtävät, jotka eivät kuuluisi oikeusministeriön ratkaisovaltaan, kuitenkin niin, että erillisvirastoja koskevat määrätyt asiat edellyttäisivät erillisvirastojen päälliköiden hyväksynnän ennen ratkaisun tekemistä (vrt. valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista, 906/2009).

Viimeksi mainitussa vaihtoehdossa hallintoasioiden hoitamisen vastuu voitaisiin keskittää selkeällä tavalla yhdelle toimijalle. Samalla erillisvirastojen hyväksyntä määrätuille ratkaisuille vastaisi niiden riippumattomuuden vaatimukseen ja kannustaisi kaikissa käsittelyvaiheissa toimijoiden väliseen yhteistyöhön. Selvitys pitää tätä ensisijaisena vaihtoehtona hallintoasioiden hoitamisen vastuunjaossa.

Erillisvirastojen viestinnän yhteen kokoamisella olisi myös saavutettavissa synergiaetuja. Ulkoinen viestintä on kuitenkin kiinteästi yhteydessä erillisvirastojen johtamiseen ja päätehtäviin, eikä riippumattomuuden vaatimuksen kannalta voida ajatella, että erillisvirastojen viestinnästä, sen suunnittelusta tai ohjauksesta päättäisi jokin muu taho, esimerkiksi hallintovirasto. Tämän vuoksi on perusteltua, että erillisvirastot vastaisivat omista viestintätehtävistään. Tähän arvioon vaikuttaa lisäksi se, ettei hallintoviraston viestinnälle ole tarkoituksenmukaista asettaa sellaisia erillisvirastojen viestinnän alihankinnan luonteisia velvoitteita, joiden laatua, määrää tai niiden hoitamisen vaatimia resursseja ei voitaisi määritellä etukäteen kohtuullisen tarkasti. Viestinnän tehokkuutta ja tuloksellisuutta voitaisiin kuitenkin tukea säätämällä, että hallintoviraston ja erillisvirastojen viestintäasiantuntijoiden on oltava tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä keskenään. Erityisesti viestinnän hankinnoissa, käännöspalve-

luissa ja yhteisiä hallintoasioita koskevan sisäisen viestinnän ajankohtaisuuden ja yhdenmukaisuuden varmistamisessa hallintoviraston viestinnän roolin tulisi olla merkittävä.

Erillisvirastoilla tulisi olla mahdollisuus käydä tulosneuvottelut oikeusministeriön kanssa. Koska hallintovirasto hoitaisi kirjanpitoyksikkötehtäviä ja siten erillisvirastojen toiminnallisiin puitteisiin vaikuttavia hallintoasioita tulisi myös sen osallistua neuvotteluihin. Tämä voitaisiin toteuttaa kaksivaiheisessa menettelyssä, jossa ensin käytäisiin ministeriön, hallintoviraston ja erillisvirastojen kesken yhteinen neuvottelu hallintoviraston laatiman ja erillisvirastojen hyväksymän valmisteluaineiston pohjalta, mitä seuraisi ministeriön ja kunkin erillisviraston väliset keskustelut toiminnan onnistumisesta, kehitysnäkymistä ja toiminnallisista tavoitteista riippumattomuuden vaatimuksen asettamisessa rajoissa. Tulosneuvottelujen valmistelun yhteen kokoamisella hallintoviraston tehtäväksi tulosohjausmenettely voitaisiin virtaviivaistaa menettelyllisesti ja yhdenmukaisin asiakirjarakentein toteutettavaksi.

Tulosneuvotteluissa päätettäisiin erillisvirastojen määrärahoista ja niissä voitaisiin myös ottaa kantaa erillisvirastojen tulojen käyttöön, erityisesti Kriminaalipolitiikan instituutti HEUNille maksettuihin tutkimustoiminnan korvauksiin. Selvityshenkilön käsityksen mukaan tämä yhdessä valtion talousarvion selvitysosassa ilmaistun kutakin erillisvirastoa koskevan määrärahan arvioidun käytön kanssa riittäisi varmistamaan kunkin erillisviraston määrärahojen käytön aiottuun tarkoitukseen. Ministeriön käyttöön voitaisiin kuitenkin varata osa, esimerkiksi 2–3 %, käytettävissä olevasta määrärahasta ennakkoimattomia menoja varten. Päätösvalta rahojen käytöstä olisi ministeriöllä. Tarvittaessa valtion talousarviossa ilmaistun käyttöarvion sitovuutta voitaisiin vahvistaa valtion talousarviolain 9 §:ssä tarkoitetun käyttösuunnitelman kautta, mihin selvityshenkilö ei kuitenkaan käytettävissä olevien tietojen perusteella näe tällä hetkellä aihetta. Arvioon vaikuttavat myös ne lisävelvoitteet, joita käyttösuunnitelmamenettely edellyttäisi.

Hallintoviraston tehtävät jakautuisivat sen johtamiseen, asiakirjahallintoon, henkilöstöhallintoon, henkilöstön kehittämiseen ja taloushallintoon. Tämä tarkoittaisi parhaan arvion mukaan niukimmillaan 5–7 virkamiehen yksikön perustamista, mihin tulisi lisätä vielä viestintätehtäviä varten muutama asiantuntija, mikäli hallintoviraston tehtäviin kuuluisivat myös yhteiset viestintäasiat.

Selvityksen tuloksena on, että annettaessa pääpaino tietosuojaviranomaisen virastoksi muuttamisella saavutettaville eduille, emovirastomalli olisi perusteltu ratkaisu. Jos pääpaino asetetaan hallintotehtävien hoitamisen selkeydelle ja erillisvirastojen toisiinsa kohdistaman valvonnan uskottavuudelle ja puolueettomuudelle, olisi virastohotellimalli perusteltu.

12.12.2018

VN/6598/2018
VN/6598/2018-OM-1**Selvityshenkilön ja ohjausryhmän asettaminen selvitystyölle oikeusministeriön yhteydessä toimivista erillisvirastoista koostuvan hallinnonalan uuden toimijan mahdollisesta perustamisesta****Asettaminen**

Oikeusministeriö on tänään päättänyt asettaa varatuomari Juhani Jokisen suostumuksensa mukaisesti selvittämään oikeusministeriön yhteydessä toimivista erillisvirastoista koostuvan toimijan mahdollista perustamista. Selvityshenkilön työn tueksi asetetaan ohjausryhmä.

Määräaika

Selvityshenkilön tulee luovuttaa selvitys oikeusministerille viimeistään 31.3.2019.

Tavoitteet ja tehtävät

Tavoitteena on selvittää vaihtoehtoja hallinnonalan pienten ja toiminnallisesti itsenäisten toimijoiden toimintojen kokoamiseksi yhteen hallinnollisesti siten, että hallinnonalalla toimivien erillisvirastojen lainsäädäntöön ja kansainvälisiin säännöksiin pohjautuvaa varsin itsenäistä asemaa ei vaaranneta eikä niiden tehtäväkenttää tässä yhteydessä muuteta. Tässä tarkoituksessa arvioinnin lähtökohtana käytetään kuluttaja-asiamiehen itsenäistä asemaa ja ratkaisuvaltaa nykyisen Kilpailu- ja kuluttajaviraston osana ja sen lisäksi otetaan huomioon kyseisten toimijoiden erityispiirteet.

Toimintojen kokoamisella tavoitellaan mahdollisuuksia resurssien suuntaamiseen kasvavassa määrin mukaan tulevien toimijoiden sisältötyöhön sitä kautta, että toimijoilla olisi yhteiset hallinnon ja viestinnän resurssit. Yleishallinnon ja talous- ja henkilöstöhallinnon kokoamisella arvioidaan syntyvän synergioita. Myös yhteisen tietohallinnon ja tietoturvan sekä viestinnän voidaan odottaa tuottavan toiminnallisia ja taloudellisia etuja ja vähentävän haavoittuvuutta. Tämä mahdollistaisi eri toimijoiden resurssien tehokkaamman kohdentamisen kunkin perustehtävään.

Selvitystyön yhtenä lähtökohtana on itsenäisen viraston riittävä ja tarkoituksenmukainen koko. Valtiovarainministeriön johdolla toteutettavan laajan ns. Virasto2020-hankkeen yhteydessä itsenäisen viraston riittävänä ja tarkoituksenmukaisena kokona on ollut esillä 100 henkilötyövuoden tavoitetaso, jonka nyt hahmoteltava kokonaisuus ylittäisi. Samoin lähtökohtana on oikeusministeriön fokusoiminen valtioneuvostotasoihin tehtäviin, jota selvityksen kohteena olevien erillistehtävien siirtäminen virastomuotoon edistäisi.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

12.12.2018

VN/6598/2018
VN/6598/2018-OM-1

Selvitystyössä tulee ottaa huomioon myös eduskunnan tietosuoja koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä antama lausuma, jossa edellytetään, että hallitus selvittää, tulisiko tietosuojan valvontaviranomaisen organisaatiota kehittää virastomuotoiseksi, ja tarvittaessa valmistelee asiasta lainsäädännön muutokset. Lausuman mukaan organisaatiota kehitettäessä tulee muiden seikkojen ohella ottaa huomioon hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viraston monijäsenisessä toimielimessä ja EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimukset valvontaviranomaisen itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta.

Selvitystyö koskee talousarvion momentin 25.01.03 Oikeusministeriön yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot muita toimijoita kuin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa, jonka on arvioitu jatkossakin kuuluvan oikeusministeriön yhteyteen.

Selvityksen tarkoituksena on tuottaa tarpeellinen tietopohja edellä kuvatun mahdollisen uuden toimijan perustamisen valmistelua koskevan päätöksenteon taustaksi. Selvityshenkilön odotetaan työnsä aluksi tekevän perusteellisen haastattelukierroksen eri toimijoissa ja kuulevan tarkoituksenmukaisella tavalla keskeisiä sidosryhmiä. Selvityksessä tulee selvittää ja arvioida asian nykytila ja vaihtoehtoja kyseisten hallinnonalan pienten ja toiminnallisesti itsenäisten toimijoiden toimintojen kokoamiseksi yhteen hallinnollisesti siten, että hallinnonalalla toimivien erillisvirastojen lainsäädäntöön ja kansainvälisiin säännöksiin pohjautuvaa varsin itsenäistä asemaa ei edellä kuvatulla tavalla vaaranneta eikä niiden tehtäväkenttää hankkeen yhteydessä muuteta.

Organisointi

Selvitystyölle asetetaan ohjausryhmä, jonka tehtävänä on tukea selvityshenkilön työskentelyä.

Ohjausryhmän puheenjohtaja:
Pekka Timonen, kansliapäällikkö, oikeusministeriö

Ohjausryhmän jäsenet:
Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutettu
Tuomas Kurttila, lapsiasiavaltuutettu
Tapio Laamanen, talousjohtaja, oikeusministeriö
Jukka Maarianvaara, tasa-arvovaltuutettu
Olli Mutttilainen, hallintojohtaja, oikeusministeriö
Veli-Pekka Nurmi, johtaja, onnettomuustutkintakeskus
Natalia Ollus, johtaja, Heuni
Kirsi Pimiä, yhdenvertaisuusvaltuutettu
Johanna Suurpää, johtaja, oikeusministeriö

Sari Aho, Juko ry, henkilöstön edustaja

Ohjausryhmän sihteerinä toimii erityisasiantuntija Juha Saunamäki oikeusministeriöstä.

Selvityshenkilö ja hankkeen sihteeristö osallistuvat ohjausryhmän kokouksiin.

Ohjausryhmän jäsen voi tarvittaessa osoittaa kokoukseen tilalleen sijaisen.

12.12.2018

VN/6598/2018
VN/6598/2018-OM-1

Kustannukset ja rahoitus

Hankkeesta aiheutuvat menot maksetaan momentilta 25.01.01. Oikeusministeriön toimintamenot.

Oikeusministeri


Antti Häkkänen

Osastopäällikkö


Arto Kujala

Jakelu

Lapsiasiavaltuutetun toimisto
Tasa-arvovaltuutetun toimisto
Tietosuojavaltuutetun toimisto
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
Yhdistyneiden kansakuntien yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipoliitiikan instituutti
Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
Palkansaajajärjestö Pardia ry
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
OM Demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö
OM Hallintoyksikkö
OM Talousyksikkö

Tiedoksi

OM Kriminaalipoliittinen osasto

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Liite 2. Selvityshenkilön kuulemat asiantuntijat

Reijo **Aarnio**, tietosuojavaltuutettu

Sanna **Appelberg**, erityisasiantuntija, oikeusministeriö

Tanja **Auvinen**, johtaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Johanna **Hautakorpi**, neuvotteleva virkamies, oikeusministeriö

Aki **Hietanen**, kehittämispäällikkö, oikeusministeriö

Rainer **Hiltunen**, toimistopäällikkö, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

Niko **Ijäs**, budjettineuvos, valtiovarainministeriö

Petri **Jääskeläinen**, oikeusasiamies

Kaisa-Riitta **Koskivaara**, henkilöstöasiantuntija, oikeusministeriö

Tuomas **Kurtti**, lapsiasiavaltuutettu

Tapio **Laamanen**, talousjohtaja, oikeusministeriö

Timo **Laitinen**, pääjohtaja, Valtiokonttori

Miska **Lautiainen**, lainsäädäntöneuvos, valtiovarainministeriö

Inka **Lilja**, Senior Programme Officer, Heuni

Jukka **Maarianvaara**, tasa-arvovaltuutettu

Riitta **Marttila**, erityisasiantuntija, oikeusministeriö

Tarmo **Maunu**, tietohallintojohtaja, oikeusministeriö

Olli **Muttilainen**, hallintojohtaja, oikeusministeriö

Antti **Neimala**, osastopäällikkö, työ- ja elinkeinoministeriö

Anu **Nousiainen**, finanssineuvos, valtiovarainministeriö

Veli-Pekka **Nurmi**, johtaja, Onnettomuustutkintakeskus

Tommi **Oikarinen**, tietohallintoneuvos, valtiovarainministeriö

Natalia **Ollus**, johtaja, Heuni

Hanna-Maria **Paakkolanvaara**, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Kirsi **Pimiä**, yhdenvertaisuusvaltuutettu

Mikko **Puumalainen**, apulaisoikeuskansleri

Taru **Ritari**, erityisasiantuntija, oikeusministeriö

Jouni **Rutanen**, neuvotteleva virkamies, oikeusministeriö

Henrika **Räsänen**, toimistopäällikkö, tietosuojavaltuutetun toimisto

Anna **Saharinen**, hallintojohtaja, Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Maija **Sakslin**, apulaisoikeusasiamies

Laura **Salmi**, viestintäjohtaja, Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Juha **Sarkio**, osastopäällikkö, valtiovarainministeriö

Markus **Siltanen**, finanssineuvos, valtiovarainministeriö

Johanna **Suurpää**, johtaja, oikeusministeriö

Tuija **Taos**, ylijohdaja, Rahoitusvakuusvirasto

Hannele **Varsa**, pääsihteeri, tasa-arvoasiain neuvottelukunta

Katri **Väänänen**, kuluttaja-asiamies

Erik **Wennerström**, Generaldirektör, Brå

Tuija **Wilska**, hallitusneuvos, Valtion työmarkkinalaitos

Minna **Ylimaunu**, projektipäällikkö, oikeusministeriö

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-259-748-9 (PDF)